

ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA OCDE

1999

TEMAS ESPECIALES

Mejorar los ingresos fiscales
Reforzar el sistema bancario

MÉXICO

ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA OCDE

1998-1999

MÉXICO

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

En virtud del artículo 1. de la Convención firmada el 14 de diciembre de 1960, en París, y que entró en vigor el 30 de septiembre de 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene como objetivo promover las políticas destinadas:

- a lograr la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y a aumentar el nivel de vida en los países miembros manteniendo la estabilidad financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial;
- a contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico;
- a contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

Los firmantes de la Convención constitutiva de la OCDE son: Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía. Los países siguientes se han adherido posteriormente a esta Convención (las fechas son las del depósito de los instrumentos de adhesión) : Japón (28 de abril de 1964), Finlandia (28 de enero de 1969), Australia (7 de junio de 1971), Nueva Zelanda (29 de mayo de 1973), Mexico (18 de mayo de 1994), la República Tcheca (21 de diciembre 1995), Hungría (7 de mayo 1996), Polonia (22 de noviembre) y Corea (12 de diciembre 1996). La Comisión de la Comunidades Europeas participa en los trabajos de la OCDE (artículo 13 de la Convención de la OCDE).

Traducido a partir de las versiones originales en inglés y francés
publicadas respectivamente con los títulos:

OECD ECONOMIC SURVEYS, MEXICO, 1998-1999

ÉTUDES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE, MEXIQUE, 1998-1999

© OCDE 1999

Las solicitudes de permiso de reproducción parcial para uso no comercial o destinadas a la formación deben dirigirse al Centre Français d'Exploitation du Droit de Copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tel. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, para todos los países excepto Estados Unidos. Para Estados Unidos la autorización debe obtenerse del Copyright Clearance Center Inc., (CCC) (1-508) 750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, o CCC Online: <http://www.copyright.com/> Cualquier otra solicitud de reproducción o de traducción total o parcial de esta publicación debe ser dirigida a Editions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Contenido

Evaluación y recomendaciones	9
I. Tendencias recientes y perspectivas a corto plazo	25
Perspectiva del ciclo económico actual	25
La recuperación económica se está desacelerando	29
El mercado laboral se recuperó	32
El proceso de desinflación se revirtió en 1998	34
La posición externa se deterioró	37
Perspectivas a corto plazo	42
II. Políticas económicas	45
Visión de conjunto	45
La política monetaria frente a los choques externos	46
La política fiscal frente a la caída de los precios del petróleo	59
La política económica para 1999-2000 y consideraciones de más largo plazo	73
III. El sistema fiscal: es necesario reforzar la capacidad de recaudación de ingresos	77
El contexto económico y social que determina el diseño del sistema fiscal	77
Características principales del sistema fiscal mexicano	83
Temas principales para el fortalecimiento del sistema fiscal	94
Conclusión y opciones para la reforma futura	118
IV. Aplicación de la reforma estructural: progresos realizados	125
Evoluciones en el sector bancario	126
Progresos en la reforma del sistema de seguridad social	134
Mejorar el capital humano y otros temas relacionados con el mercado de trabajo	137
Incrementar la competencia en el mercado de productos	142
Notas	149
Bibliografía	163

Anexos

I.	Resumen de las medidas de reforma fiscal, 1987-98	165
II.	Problemas principales de los estudios sobre la estructura fiscal en los países miembros de la OCDE durante los años 1990	169
III.	Disposiciones institucionales del régimen fiscal, 1998	173

**Recuadros**

1.	Nuevos instrumentos de la política monetaria	51
2.	Imposición y crecimiento económico	80
3.	El sector informal	82
4.	Contribuciones de PEMEX y sus filiales al presupuesto del gobierno federal	88
5.	Indización a la inflación	89
6.	Medida de las tasas efectivas de imposición	96
7.	Iniciativas recientes para mejorar la administración y el control fiscales	103
8.	Repartición del ingreso de diferentes niveles de ingreso	108
9.	Gravar más a los de mayor ingreso	111
10.	Cambios en el sistema fiscal previstos en el presupuesto para 1999	119
11.	Fortaleciendo los ingresos tributarios: resumen de las recomendaciones de política	122
12.	El paquete de rescate financiero	126
13.	Costo presupuestal estimado del paquete de rescate financiero	128
14.	La reforma del sector financiero	133

Cuadros

1.	Demanda y producción	27
2.	Indicadores de la actividad de inversión	31
3.	Ahorro e inversión agregados	32
4.	Indicadores del mercado laboral	33
5.	Balanza de pagos, cuenta corriente	38
6.	Balanza de pagos, cuenta de capital	42
7.	Préstamos bancarios y ahorros financieros	55
8.	Cuentas financieras del sector público	59
9.	Presupuesto del gobierno federal	62
10.	Empresas públicas bajo control presupuestario: cuentas financieras	63
11.	Gasto público programable por sector	64
12.	Impacto sobre el presupuesto por la caída de los ingresos relacionados con el petróleo y medidas compensatorias	66
13.	Ajustes a los gastos presupuestales para 1998	67

14. Estimaciones sobre el tamaño del sector informal en algunos países selectos	81
15. Progresividad del impuesto y distribución de los asalariados	90
16. Tasas reales de rendimiento requeridas antes del impuesto, 1996	93
17. Indicadores de cumplimiento y de la productividad del IVA	98
18. Ingresos de la imposición a la propiedad y de los impuestos indirectos, 1996; precios de la gasolina, 1998	101
19. Costo presupuestal de los programas de apoyo a bancos y deudores....	128
20. Indicadores del sistema bancario	130
21. Aplicación de la estrategia de la OCDE en favor del empleo: panorama general	139

Anexos

A1. Características principales del sistema fiscal, 1998	179
A2. Tasas y estructura del impuesto al ingreso de las personas físicas, 1998	189
A3. Tasas estatutarias y reglas para la imposición de las empresas, 1998	190
A4. Características principales de los sistemas del IVA en algunos países selectos, 1997	191

Figuras

1. Aspectos clave de la actividad económica	26
2. Comparación de dos ciclos	28
3. Contribuciones al crecimiento del PIB real	30
4. Desempleo en zonas urbanas	34
5. Salarios reales, productividad del trabajo y tendencias de los precios	36
6. Posición competitiva relativa en México	37
7. Comercio exterior, cuenta corriente y desempeño de las exportaciones ...	39
8. Objetivos de inflación	47
9. Base monetaria y activos internacionales netos	48
10. La tasa de cambio y las tasas de interés desde 1994	49
11. Rendimientos reales de bonos indizados e instrumentos del mercado monetario	51
12. La tasa de cambio y algunas variables monetarias selectas en 1998	52
13. Tasas de cambio de algunos países selectos	54
14. Agregados monetarios	56
15. Indicadores presupuestales	60
16. Precios del petróleo y supuestos presupuestales	66
17. Deuda neta total del sector público	70

18.	Deuda interna del sector público	71
19.	Estructura de la deuda pública	72
20.	Ingresos tributarios y nivel de ingresos, 1996	78
21.	Gasto público general – promedio 1990-1996	79
22.	Ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB	84
23.	Estructura fiscal en México, 1980-1996	86
24.	Estructura fiscal en algunos países selectos, 1996	87
25.	Brechas fiscales marginales por tipos de familia y nivel de salario, 1996 ...	92
26.	Tasas efectivas promedio de imposición	95
27.	Ingresos tributarios y distribución del ingreso después del impuesto, 1996	105
28.	Progresividad global del sistema de imposición del ingreso individual en ciertos países miembros de la OCDE, 1996	107
29.	Tasas efectivas teóricas de imposición para diferentes niveles de ingreso	107
30.	Fuentes de ingreso por deciles, 1994	108
31.	Distribución del subsidio implícito del IVA, 1996	109
32.	Recaudación fiscal por nivel de gobierno en algunos países selectos, 1996	113
33.	Coefficiente de variación de los ingresos tributarios y de los gastos primarios	116
34.	Ingresos petroleros, precios del petróleo y crecimiento del PIB real	117
35.	Indicadores sobre educación: comparación	140
36.	Indicadores de desempeño en las telecomunicaciones	145

ESTADÍSTICAS BÁSICAS DE MÉXICO

TIERRA

Superficie (km ²)	1 967 183	Habitantes en las principales ciudades (miles, 1990):	
Superficie agrícola (km ²) (1990)	394 600	Ciudad de México	15 048
		Guadalajara	3 044
		Monterrey	2 651

POBLACIÓN

Población (miles, 1996)	96 184	Empleo (miles, 1997)	35 904
Habitantes por km ² (1996)	47.9		
Crecimiento anual de la población (1980-1996)	2.0		

PRODUCCIÓN

Estructura de la producción, 1997 (porcentaje del total, precios de 1993):		PIB en 1997 (US\$ miles de millones)	402.1
Agricultura	5.2	PIB per capita en 1997 (US\$, usando PPP)	7 697.0
Industria	25.8	Formación bruta de capital fijo en 1997 (porcentaje del PIB, precios de 1993)	17.2
<i>de la cual:</i> Manufactura	19.3		
Servicios	60.9		

GOBIERNO

Indicadores del sector público (porcentaje del PIB, 1997)		Composición del Congreso (1998):		
Gasto total del sector público	23.7		Senado	Cámara de Diputados
Gasto corriente del gobierno federal	8.7	PRI	77	238
Gasto de capital del gobierno federal	1.9	PAN	33	121
Ingreso del gobierno federal	16.0	PRD	16	126
Deuda del sector público (diciembre de 1997)	19.4	Otros	2	15

COMERCIO EXTERIOR

Exportaciones de mercancías (porcentaje del PIB, 1997)	27.5	Importaciones de mercancías (porcentaje del PIB, 1996)	27.4
Principales exportaciones (porcentaje del total, 1997):		Principales importaciones (porcentaje del total, 1996):	
Manufacturas	85.8	Bienes intermedios	77.7
Productos del petróleo	10.3	Bienes de capital	13.8
Agricultura	3.5	Bienes de consumo	8.5

MONEDA

Unidad monetaria: Peso		Unidades monetarias por US\$, promedio de las cifras diarias:	
		Año 1998	9.15
		Febrero de 1998	10.00

Nota: En el cuadro adjunto se presenta una comparación internacional de algunas estadísticas básicas.

Este estudio se basa en un reporte preparado por el Secretariado para el examen anual de México por el Comité de Examen de las Situaciones Económicas y los Problemas de Desarrollo el 18 de febrero de 1999.

•

Después de su revisión a la luz de la discusión durante el examen, el estudio fue finalmente aprobado para publicación por el Comité el 10 de marzo de 1999.

•

El anterior estudio de México fue publicado en febrero de 1998.

Evaluación y recomendaciones

Después de la fuerte recuperación con respecto a la recesión de 1995...

El desempeño económico de México fue positivo durante aproximadamente los últimos tres años. El crecimiento del PIB real fue en promedio superior al 5 por ciento anual, impulsado al inicio por las exportaciones y, posteriormente, también por la inversión fija bruta y el consumo privado. Con un cierto rezago, la recuperación se tradujo en una importante creación de empleos en el sector formal. También se alcanzaron progresos importantes en la reducción de la inflación, con el aumento promedio del IPC moderándose al 16 por ciento en 1998, contra un 34 por ciento en 1995. Pero el proceso de desinflación se revirtió y la actividad económica comenzó a perder algo de su dinamismo en el segundo semestre de 1998. La crisis financiera internacional y la caída en los precios del petróleo provocaron la depreciación del peso y exigieron sucesivos ajustes de las políticas macroeconómicas a fin de preservar la confianza y frenar la degradación de la balanza exterior. Sin embargo, dado que la demanda interna siguió estimulando las importaciones y que la disminución de los precios del petróleo afectó los ingresos por exportación, se estima que el déficit de la cuenta corriente se amplió en casi 2 puntos porcentuales en 1998, para llegar a cerca de 4 por ciento del PIB.

... se prevé una desaceleración de la actividad en 1999, y su restablecimiento en el año 2000, pero el grado de incertidumbre es considerable

Los efectos de la turbulencia financiera global, las alzas de las tasas de interés a corto plazo y los sucesivos recortes presupuestales a lo largo de 1998, frenarán la actividad económica en el período por venir. En las proyecciones del Secretario de la OCDE, preparadas en noviembre de 1998, se preveía una desaceleración importante del crecimiento del PIB real en 1999, situándose en 3½ por ciento, como consecuencia de un menor crecimiento de los mercados externos. Desde

entonces nuevas evoluciones adversas se presentaron. La crisis brasileña agitó a los mercados financieros nuevamente en enero de 1999. Aunque el impacto sobre México fue mucho menos severo que después de la crisis rusa y aunque fue más rápidamente superado, el entorno externo se mantuvo incierto. Por ello, las autoridades quizá tendrían que mantener una posición cautelosa de política durante más tiempo del previsto anteriormente, e incluso tomar nuevas medidas restrictivas, a fin de preservar la confianza, reducir la inflación y mantener el déficit de la cuenta corriente dentro de los límites del financiamiento disponible. Las entradas de inversión extranjera directa resistieron en 1998, pero la inversión de cartera se volvió negativa en el tercer trimestre. Aunque la magnitud y la orientación de los flujos de capital son particularmente difíciles de predecir, las entradas netas serán quizá ligeramente limitadas en el futuro previsible, ya que es improbable que la percepción del riesgo regrese rápidamente a sus niveles anteriores a la crisis. Otra evolución negativa posterior a la terminación de las proyecciones del Secretariado de la OCDE en noviembre de 1998, consistió en la caída adicional de los precios del petróleo. Por el contrario, el crecimiento económico en Estados Unidos se mantuvo sorprendentemente fuerte. Globalmente, las proyecciones de noviembre parecen ahora algo optimistas, y es probable que el crecimiento sea menor. Por ejemplo, las autoridades mexicanas prevén que el crecimiento del PIB real sea de 3 por ciento en 1999. Salvo nuevos choques importantes, el crecimiento podría acelerarse en el año 2000. Por el momento, sin embargo, el entorno externo no es todavía completamente estable, y el grado de incertidumbre en torno a las perspectivas sigue siendo considerable.

La política macroeconómica fue restrictiva en 1998, pero el peso se depreció y la inflación aumentó

Las autoridades reaccionaron a los choques externos de 1998 – es decir a la crisis financiera internacional y a la caída de los precios del petróleo – restringiendo la política monetaria y la política fiscal lo que, en el marco de un régimen de flotación de la tasa de cambio, limitó la depreciación del peso. Este enfoque resultó globalmente efectivo para preservar la confianza y proteger a la economía real, pero fue menos exitoso en limitar el impacto inflacionario de la depreciación del peso – agravado por

los aumentos de los precios administrativamente controlados y de los alimentos frescos. En este entorno externo de alta volatilidad, cuando el Banco de México consideró que la presión contra el peso era incompatible con los parámetros fundamentales de la economía y que el deterioro de las expectativas inflacionarias se volvía preocupante, actuó vigorosamente para lograr un aumento de las tasas de interés a corto plazo. Después de un aumento importante en septiembre, las tasas de interés en México disminuyeron ligeramente en los últimos meses del año, teniendo como telón de fondo un apaciguamiento de la turbulencia internacional. Aunque la restricción de las condiciones monetarias en varias etapas, junto con los recortes presupuestales sucesivos, impidieron que la tasa de cambio quedara fuera de control, la inflación se aceleró significativamente en el segundo semestre de 1998, alcanzando un 18^{1/2} por ciento en los doce meses anteriores a diciembre – muy por encima de la meta oficial de 12 por ciento.

El control de la inflación debería ser la prioridad de la agenda de política en 1999

En el contexto de este entorno externo incierto, las autoridades decidieron mantener la posición restrictiva de la política macroeconómica en 1999, como lo muestran el presupuesto aprobado y el programa monetario para ese año. En respuesta a la crisis brasileña de enero de 1999, la política monetaria fue restringida una vez más. Esta respuesta oportuna, junto con la posición fiscal, redujeron al mínimo el efecto de contagio: el incremento de las tasas de interés a corto plazo en México y la debilidad del peso fueron de corta duración. A futuro, si bien un cierto grado de flexibilidad de la tasa de cambio sigue siendo apropiado como respuesta inmediata a un choque externo, una depreciación excesiva del peso conduciría a un nuevo aumento de la inflación a partir de un nivel ya de por sí elevado, con el riesgo de minar seriamente la credibilidad de la política monetaria y la confianza en la moneda. A menos que los mercados financieros internacionales se normalicen durablemente y que el peso se fortalezca, la política monetaria tendrá que permanecer prudente a fin de colocar firmemente al país en un sendero de desinflación. Al mismo tiempo, la política fiscal debería ser suficientemente restrictiva y el ritmo de la reforma estructural suficientemente rápido – sobre todo en el sector financiero –

para mostrar la determinación de las autoridades de recuperar el control de la inflación, aligerar la carga que pesa sobre la política monetaria, y hacer más creíbles las elevadas tasas de interés – permitiendo así un apoyo más eficaz al peso. Esta estrategia de estabilización implicará probablemente algunos costos, especialmente en el corto plazo, con un crecimiento menor de la producción. Tampoco es posible saber con certeza en qué medida las altas tasas de interés afectaran el costo de los diferentes programas de rescate financiero y la posición de los bancos, que sigue siendo frágil aun después de la aprobación reciente de ciertas partes del paquete de reforma financiera. Sin embargo, contrariamente a otras políticas alternativas, el control de la inflación permite esperar un regreso razonablemente rápido del crecimiento económico y un aumento de las condiciones de vida. Como lo demostró la experiencia de muchos otros países, los esfuerzos tímidos de estabilización corren el riesgo de mantener durante un período largo los elevados niveles de las tasas de interés y la posición rigurosa de la política fiscal, con pocas esperanzas de una recuperación sostenida. En resumen, un régimen de flotación de la tasa de cambio puede proveer un grado útil de flexibilidad, pero sólo si se acompaña de políticas económicas rigurosas. La flotación – al igual que cualquier otro régimen de tasa de cambio – no reemplaza las necesarias medidas de ajuste.

***La política fiscal
debe permanecer
restrictiva***

En respuesta a la disminución de los ingresos provenientes del sector petrolero, el gasto público fue recortado varias veces en 1998, de modo que el resultado del déficit presupuestal correspondiera a la meta. Los bajos precios del petróleo exigen mantener la restricción fiscal en el futuro próximo. Más allá de las consideraciones de corto plazo e independientemente de la evolución de los precios del petróleo, se necesita una posición prudente de la política fiscal dado el papel clave que puede jugar en el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Al reducir el déficit del sector público, puede incrementar el ahorro interno total y limitar el deterioro de la cuenta corriente. Esto a su vez contribuiría a apoyar la tasa de cambio. Además, las finanzas públicas sólidas podrían reforzar la confianza de los inversionistas de aquí a las elecciones presidenciales del año 2000

– período normalmente caracterizado por una percepción del riesgo y una inestabilidad crecientes. El presupuesto para 1999, adoptado a finales de 1998, busca mantener el déficit financiero del sector público en $1\frac{1}{4}$ por ciento del PIB, mediante la reducción del gasto primario y un cierto incremento de los ingresos gubernamentales no ligados al petróleo. Salvo nuevos choques externos, esta meta sobre el déficit parece bastante apropiada.

Una estrategia de política de mediano plazo ayudaría a reforzar la confianza...

Junto con la propuesta de presupuesto para 1999, el gobierno presentó las grandes líneas de su estrategia para 1999-2000, reafirmando los objetivos anunciados en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) de junio de 1997, incluyendo un escenario macroeconómico. Uno de los objetivos explícitos de la estrategia de política consiste en crear las condiciones necesarias para asegurar una transición ordenada hacia el siguiente gobierno. Las proyecciones presupuestales que forman parte de esta estrategia implican el mantenimiento de una posición fiscal cautelosa pero, como se señaló antes, una restricción adicional podría ser necesaria si el peso vuelve a ser colocado bajo presión. Este enfoque, si se instrumenta completamente, constituiría un elemento clave de la disciplina requerida para fortalecer la estabilidad macroeconómica. La experiencia reciente muestra que bajo circunstancias adversas, como la caída de los ingresos petroleros en 1998, el gobierno está dispuesto a tomar las medidas de ajuste necesarias para respetar las metas presupuestales. Este comportamiento reforzó ciertamente la credibilidad en la determinación del gobierno y, al proporcionar información sobre la orientación de la política durante los próximos dos años, el gobierno pudo haber ayudado a tranquilizar aún más a los mercados sobre la continuidad de su estrategia. Sin embargo, una verdadera estrategia de mediano plazo requeriría un horizonte un poco más largo. Para ello, sería útil presentar anualmente un conjunto actualizado de objetivos plurianuales, como los contenidos en el PRONAFIDE de junio de 1997, que cubrían un período de cuatro años de 1997 al 2000.

**... y a reducir la
necesidad de ajustes
presupuestales bajo
presión**

En el caso de México, para obtener la posición fiscal deseada se debería insistir en las acciones sobre el componente ingresos: los recortes presupuestales bajo la presión de los acontecimientos no pueden sino tener un costo: la limitación del gasto implica posponer o reducir el alcance de programas que podrían generar altos beneficios económicos y sociales. De hecho, mientras que el gasto primario del gobierno, equivalente a un 10 por ciento del PIB, es uno de los más bajos de los países miembros de la OCDE, existe un rezago evidente en cuanto a la infraestructura física y el desarrollo del capital humano, en particular la educación y la salud básicas, así como la reducción de la pobreza extrema. El gasto social fue ampliamente preservado de los ajustes de 1998 y en el presupuesto para 1999. Sin embargo, todavía hay un espacio considerable para el fortalecimiento de los programas de gasto público que podrían ser benéficos para el desarrollo global de la economía mexicana. Pero existen muchas otras presiones sobre las finanzas públicas en México que también requieren ser tomadas en cuenta durante la formulación de la política fiscal. Las obligaciones contingentes, que reflejan la deuda en que se incurrió para apoyar a los bancos y a los deudores y el costo de la reforma de la seguridad social (sistemas de pensión y de seguro médico), seguirán pesando fuertemente sobre las finanzas públicas durante los próximos años. Además, las lecciones de las crisis anteriores en México subrayan la necesidad de mantener finanzas públicas sólidas para permitir la acumulación de un ahorro público que pueda ayudar a aumentar el ahorro interno. El recurso al ahorro externo puede contribuir útilmente a financiar la inversión, pero sólo en la medida en que esto se haga con base en flujos de capital relativamente estables. Una gestión efectiva de las finanzas públicas que respete estos lineamientos, como se recomendó en el *Estudio económico* de 1998, requeriría entonces reforzar los ingresos tributarios del gobierno para permitir el financiamiento de los principales programas de gasto, sin depender excesivamente de los ingresos petroleros que son muy vulnerables a los choques externos. De hecho, a medida que los precios del petróleo se recuperen, el gobierno debería buscar instrumentar un fondo de estabilización independiente de las cuentas del gobierno, para absorber los efectos presupuestales

directos provenientes de las fluctuaciones de corto plazo en los precios del petróleo.

El sistema fiscal necesita ser reforzado para apoyar los aumentos justificables en el gasto público

El sistema fiscal mexicano fue profundamente reformado y mejorado durante las dos últimas décadas. Sin embargo, el sistema tiene aún serias lagunas que limitan su capacidad de recaudación de ingresos – como lo muestra el hecho que el nivel global de imposición en México, con respecto al PIB, es el más bajo de la zona OCDE. La baja capacidad de recaudación de ingresos se traduce, en consecuencia, en bajos niveles de gasto público con el fin de asegurar resultados satisfactorios en el balance presupuestal, y limita entonces la posibilidad de mayores gastos incluso cuando, como se señaló antes, esos gastos podrían generar un rendimiento social potencialmente alto y permitir un mejoramiento de la equidad mediante el gasto público. El fortalecimiento de la capacidad potencial de generación de ingresos del sistema fiscal es uno de los principales desafíos de política para los próximos años.

Las características estatutarias generales del sistema fiscal son relativamente neutras y no introducen distorsiones...

Las características estatutarias generales del sistema son relativamente neutras; y los desincentivos al trabajo, el ahorro y la inversión parecen ser menos severos que en muchos otros países miembros de la OCDE. Las tasas efectivas promedio de imposición al consumo, al trabajo y al capital son bajas comparadas con las de otros países miembros de la OCDE y las brechas fiscales marginales estatutarias sobre el ingreso del trabajo también son relativamente modestas para la mayoría de los niveles de salario y de los tipos de familia. Los efectos negativos de la inflación alta e inestable son ampliamente neutralizados mediante la indización y los impuestos al ingreso de las personas físicas y de las empresas están integrados para evitar la doble imposición de los dividendos y de las ganancias distribuidas. Esto contribuye a volver al sistema fiscal razonablemente neutro en términos de su impacto sobre los diferentes tipos de inversión e instrumentos de financiamiento.

... pero los regímenes especiales, las exenciones y el débil cumplimiento contribuyen a los bajos niveles de ingreso y a la insuficiencia de la equidad horizontal

Sin embargo, el sistema fiscal contiene aún varias deficiencias importantes que lo vuelven desigual en términos de su incidencia sobre los diferentes tipos de ingreso y de actividades, y que contribuyen a mantener los ingresos tributarios a un nivel bajo. Aún cuando el paquete de medidas fiscales en el presupuesto de 1999 enfrenta algunas de estas deficiencias (ver más abajo), persisten problemas en un cierto número de ámbitos. La prioridad principal en cuanto a la reforma del sistema fiscal consiste en la ampliación de la base fiscal mediante la reducción al mínimo de los principales regímenes especiales, es decir el número importante de bienes y servicios con tasa cero y exentos en el régimen del IVA, el tratamiento favorable de sectores específicos en la imposición al ingreso de las empresas, así como la exención de las prestaciones sociales en la imposición al ingreso de las personas físicas. Estos regímenes especiales, además de diluir los ingresos y de complicar la administración fiscal *per se*, crean importantes posibilidades de escapatoria y facilitan la evasión, lo que a su vez afecta la eficacia de la administración y hace surgir problemas importantes de desigualdad horizontal (algunos pagan impuestos, otros no). Otro importante desafío es el de seguir mejorando la propia administración fiscal mediante el fortalecimiento de la vigilancia y del cumplimiento.

Aunque se realizaron algunos progresos, queda más por realizar ...

La agenda del gobierno, tal como fue expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y reiterada en el programa de mediano plazo PRONAFIDE en 1997, subrayó la necesidad de aumentar la eficacia de la recaudación fiscal y de ampliar la base de imposición, así como de asignar a los gobiernos locales mayores responsabilidades en materia de imposición y gasto. Aunque se registraron algunos progresos, en particular en la modernización de la administración fiscal, los cambios hechos al sistema fiscal en los años recientes no lograron en general aumentar la proporción de los impuestos con respecto al PIB. El presupuesto para 1999 incluye un paquete de medidas fiscales orientadas a aumentar los ingresos en cerca de 1 punto porcentual del PIB con respecto al resultado de 1998. La tasa marginal máxima de imposición aumenta a 40 por ciento del ingreso de las personas físicas, mientras que la tasa de imposición al

ingreso de las empresas sobre las ganancias no distribuidas se reduce a 30 por ciento. Una cierta ampliación de la base de imposición a las empresas es obtenida mediante la eliminación del esquema especial de deducción inmediata para ciertas categorías de inversión y la restricción de las reglas de consolidación para las empresas, que son así acercadas a las prácticas existentes en la mayoría de los otros países miembros de la OCDE. Además, el paquete incluye algunas iniciativas para reducir la evasión y la actividad del sector informal. Si bien se justifica la ampliación de la base de imposición a las empresas, la reducción de las tasas estatutarias no parecería estrictamente necesaria a la luz de la baja imposición al capital en México y de la necesidad de aumentar los ingresos. Además, un sesgo significativo es introducido entre las ganancias no distribuidas y las ganancias distribuidas. Sin embargo, el paquete en su conjunto es un paso en la dirección correcta – aunque insuficiente para satisfacer las exigencias de gasto de largo plazo. Se necesita hacer más y la prioridad debería desplazarse ahora de la modificación de las tasas estatutarias hacia la ampliación de la base fiscal, mediante la reducción de los regímenes especiales y un mejoramiento adicional de la administración.

*... y varias
opciones deberían
ser consideradas
para ampliar
la base fiscal
y mejorar
la recaudación*

Deberían examinarse ciertas opciones específicas para reforzar los ingresos tributarios. Con respecto al régimen del IVA, los bienes con tasa cero deberían ser limitados a unos cuantos productos de primera necesidad; la tasa cero para la agricultura y la pesca así como la exención del transporte terrestre, deberían ser eliminadas y la tasa preferente de 10 por ciento en la frontera debería ser alineada con la tasa normal. La exención de algunos bienes y servicios del impuesto al consumo no es en general un método eficiente para alcanzar los objetivos de equidad. Los grupos de bajos ingresos podrían ser compensados por la ampliación de la base mediante transferencias focalizadas con un costo mucho menor. En cuanto al sistema de imposición a las empresas, los regímenes especiales para ciertos sectores, sobre todo la agricultura, la pesca, el transporte terrestre y la edición, deberían ser abolidos y una mayor restricción en las reglas de consolidación podría ser considerada. En cuanto al impuesto al ingreso de las personas físicas, sería conveniente

gravar las prestaciones sociales y eliminar el subsidio fiscal. Además, una imposición mayor a la propiedad, sobre todo de bienes inmobiliarios, sería justificada desde el punto de vista tanto del aumento de los ingresos como de los objetivos de distribución. Finalmente, la administración podría ser todavía mejorada mediante diferentes medidas, en particular la capacitación del personal, el registro, las auditorías y el fortalecimiento de la certidumbre jurídica. Aunque cada una de estas sugerencias mejoraría en sí misma el sistema, tendrían un efecto mucho mayor si varias de ellas fueran instrumentadas simultáneamente. Si se instrumentaran en su conjunto, estas iniciativas podrían aumentar los ingresos fiscales en cerca de 3 puntos porcentuales del PIB, lo que parece representar una referencia razonable para México en el mediano plazo. Sin embargo, ciertas medidas orientadas a compensar a los grupos vulnerables por los efectos de tales iniciativas tendrían que ser consideradas para hacerlas viables. Las modificaciones, además de incrementar la capacidad de generación de ingresos del sistema fiscal *per se*, reducirían también la sensibilidad del presupuesto a los precios mundiales del petróleo.

La acción emprendida desde 1995 mejoró la situación de los bancos, pero el sector financiero sigue siendo frágil ...

El sector financiero es otro ámbito de gran importancia para la reforma estructural. Las autoridades dieron una alta prioridad a la resolución de los problemas en este sector, y una acción vigorosa fue emprendida desde 1995 para sanear y reforzar a los bancos y a ciertas categorías de deudores. Esto requirió la creación de varios programas con un costo fiscal significativo – más del 14 por ciento del PIB a inicios de 1998, aunque el costo final deberá ser revisado a la luz de las evoluciones recientes. Si bien los costos a corto plazo serán muy probablemente mayores de lo anticipado hace un año, el costo final sigue siendo incierto. Las operaciones de apoyo de un amplio rango evitaron el colapso del sistema bancario. La situación financiera de los bancos mejoró y se reforzaron la regulación y el control. Pero los progresos han sido lentos: no se han restablecido relaciones normales entre deudores y acreedores, y los bancos siguen siendo frágiles. Justo en el momento en que el crédito bancario empezaba a crecer de nuevo, a mediados de 1998, la nueva inestabilidad en el mercado financiero y el aumento de las tasas de

interés en México agravaron la situación. Aunque en 1998 la actividad económica no parece haber sido seriamente limitada por la ausencia casi total de crédito bancario, el sistema financiero necesita ser considerablemente reforzado a más largo plazo, a fin de asegurar una intermediación financiera consistente con un crecimiento fuerte y sostenido.

... la inestabilidad financiera empeoró la situación, y las reformas inacabadas tendrán que ser instrumentadas rápidamente

Las propuestas de reforma financiera fueron examinadas en el Congreso durante la mayor parte de 1998, antes de ser parcialmente aprobadas en diciembre. La controversia en torno a ciertos elementos de la reforma frenó el proceso requerido de reestructuración y de recapitalización bancarias. Entre las más importantes medidas aprobadas destacan la eliminación de las restricciones aún existentes sobre la propiedad extranjera de los bancos mexicanos, y la creación de las bases para transformar la deuda en que se incurrió para apoyar a los bancos en instrumentos negociables garantizados por el gobierno. La clarificación de la cobertura del recientemente creado fondo de garantía de los depósitos – al cual se introducirá gradualmente un techo sobre los depósitos asegurados – es también de capital importancia, dado que puede reforzar la disciplina de mercado debilitada por la sucesión de paquetes de rescate durante los últimos tres años. Al mismo tiempo, se anunció un nuevo programa de ayuda a los pequeños deudores. Una decisión rápida sobre los rubros de la reforma financiera aún en discusión y una instrumentación efectiva de las medidas ya aprobadas contribuirían considerablemente a enfrentar las dificultades que subsisten, pero esto podría no ser suficiente. El problema de la cartera vencida sólo será resuelto satisfactoriamente a través de tasas de interés más bajas y de un fuerte crecimiento sostenible. Además, para colocar a los préstamos bancarios sobre bases más sólidas y advertir rápidamente a las autoridades de los problemas eventuales que podrían amenazar, los mecanismos de vigilancia y de regulación deberían ser reforzados. La clarificación de los derechos de los acreedores y la aplicación de procedimientos efectivos de recuperación de los préstamos, de embargo y de quiebra, serán igualmente necesarias para apoyar una expansión del crédito sobre bases sanas.

Aunque la reforma de la seguridad social está bien encaminada, la modernización de las instituciones del mercado laboral se ha retrasado

Los avances fueron más pronunciados en el ámbito de la seguridad social, donde la reforma de 1997 está siendo instrumentada cuidadosamente. Un sistema de pensión basado en la capitalización está funcionando ya para los trabajadores del sector privado, con contribuciones depositadas en cuentas individuales manejadas por administradores privados. Como parte de la reforma del fondo de salud del sector privado, los impuestos sobre la nómina destinados a financiar el seguro médico obligatorio están siendo progresivamente reducidos – con una contribución fija en remplazo de la contribución proporcional empleador – empleado; y el costo de la afiliación voluntaria disminuyó. Uno de los posibles efectos benéficos de la reforma de la seguridad social es que – al desarrollar la interacción entre las políticas sociales y del mercado laboral – puede reforzar el atractivo del empleo en el sector formal. La importante creación de empleos en el sector formal durante los años recientes justifica un cierto optimismo. Sin embargo, deberá pasar un cierto tiempo antes de poder juzgar si las reformas están dando todos sus frutos a este respecto, y de poder medir en que medida estas evoluciones favorables reflejan influencias cíclicas o factores estructurales más duraderos. En los ámbitos de la educación y la capacitación, los progresos continuaron pero las estrictas restricciones presupuestales provocaron el retraso de algunos programas relacionados con la educación, la salud y la reducción de la pobreza. En la medida en que el debate político durante la mayor parte de 1998 se centró sobre la reforma financiera y las propuestas presupuestales, poco se avanzó en la modernización de la estructura institucional del mercado laboral, sobre la cual se discute desde hace algún tiempo. Aunque en la práctica el mercado laboral demostró su flexibilidad para enfrentar los choques desfavorables, la agenda de la reforma debería incluir la revisión de los acuerdos institucionales y las regulaciones para acercarlos más a la práctica. Las iniciativas en estos ámbitos podrían contribuir a reducir las barreras que mantienen muchas actividades en el sector informal.

La continuación de la reforma reglamentaria debería generar importantes beneficios en el sector eléctrico...

La competencia en el mercado de productos se intensificó. El programa de privatización del gobierno anterior, aunque impresionante en cuanto a su alcance, dejó los servicios públicos prácticamente sin tocar. Un cierto número de iniciativas fueron tomadas en este ámbito durante los años recientes, para abrir sectores esenciales – ferrocarriles, aeropuertos, servicios por satélite, gas y electricidad – a la participación del sector privado. A mediados de 1997, la revisión del marco legal que rige a estos sectores y la introducción de las regulaciones pertinentes estaban muy avanzadas. La licitación de concesiones (o la venta directa de activos públicos) está en proceso desde entonces. En el sector eléctrico en particular, en un inicio, la generación de energía fue abierta a la inversión privada. Después, en febrero de 1999, se envió al Congreso una propuesta de reforma del sector. Esta propuesta está orientada a la reestructuración de las empresas públicas, separándolas en dos segmentos diferentes especializados en la generación y la distribución, abriendo posteriormente estas actividades a la inversión privada. Al mismo tiempo, un nuevo marco reglamentario y jurídico tendrá que ser establecido. Después del año 2000, la privatización de las empresas públicas será permitida. La instrumentación completa de esta propuesta es altamente deseable.

... así como en otros sectores

La reforma estructural debería continuar en otros sectores. La experiencia muestra que para que la participación privada genere beneficios consecuentes, es importante establecer e instrumentar cuidadosamente un marco reglamentario orientado a reforzar la competencia en la práctica. Por ejemplo, en el sector de telecomunicaciones, donde la privatización concluyó en 1991 y las regulaciones básicas fueron establecidas en 1995, bajo los términos de la concesión la empresa privada, TELMEX, gozaba de un monopolio virtual hasta 1997 para el mercado de llamadas de larga distancia y hasta 1998 para el mercado local. En comparación con todos los otros países miembros de la OCDE, el desempeño de México en este sector está aún considerablemente rezagado, con la más baja penetración del servicio y los mayores niveles de precios. En cuanto a la reforma reglamentaria en el sector privado, el gobierno actual hizo progresos significativos de racionalización de las regulaciones mediante

un examen riguroso y la simplificación, con el fin de reducir la carga administrativa que pesa sobre las empresas. Pero aquí también es necesario continuar el proceso ampliando su alcance y siguiendo cuidadosamente su instrumentación. Aun cuando las regulaciones parecen ser apropiadas, una mayor transparencia, certidumbre y responsabilidad de las administraciones involucradas podría contribuir útilmente a mejorar el entorno reglamentario.

Resumen

La economía mexicana se recuperó fuertemente de la recesión de 1995 pero, principalmente como consecuencia de choques externos, 1998 fue nuevamente un año difícil. El proceso de desinflación se revirtió y el crecimiento de la producción comenzó a frenarse, en la medida en que la baja de los precios del petróleo y la crisis financiera internacional incitaron a las autoridades a restringir las políticas monetaria y fiscal en el marco de un régimen de flotación de la tasa de cambio. Esta combinación de flexibilidad de la moneda y de ajuste macroeconómico fue, en conjunto, bien recibida por el mercado: permitió a las autoridades preservar la confianza y limitar la desaceleración del crecimiento de la producción. Pero la inflación creció por encima de la meta fijada. A principios de 1999, la crisis brasileña no tuvo sino un impacto relativamente menor y de corta duración; sin embargo, como los mercados financieros internacionales siguen ligeramente perturbados, las perspectivas son inciertas. México enfrenta el desafío, primero, de colocar nuevamente a la economía en un sendero firme de desinflación y, posteriormente, de asegurar un crecimiento fuerte y sostenible de la producción y del empleo, que permita absorber el rápido aumento de la fuerza laboral y obtener progresos adicionales en cuanto a las metas sociales en materia de educación, salud y reducción de la pobreza. Pero mientras la restricción externa no se relaje y la inflación no sea firmemente controlada, México tendrá que mantener una política monetaria y fiscal rigurosa, en un marco de mediano plazo coherente y bien definido. Parecería igualmente urgente reforzar los ingresos tributarios mediante la ampliación de la base fiscal – reduciendo al mínimo los regímenes especiales – y el incremento de la eficacia del sistema de percepción de impuestos. Esto forta-

lecería el ahorro público y permitiría así limitar el recurso al ahorro externo a un monto que pueda ser financiado mediante flujos relativamente estables de capital. También permitiría a las autoridades el preservar, o incluso aumentar, el gasto público en ámbitos tales como la infraestructura física y el desarrollo del capital humano, donde los rendimientos sociales y económicos son potencialmente elevados. Además, a fin de permitir a la economía enfrentar en mejores condiciones este entorno difícil, la reforma estructural debería continuar, especialmente en el sector financiero donde aún no se han tomado decisiones sobre ciertos elementos de la reforma sometida desde hace tiempo al Congreso.

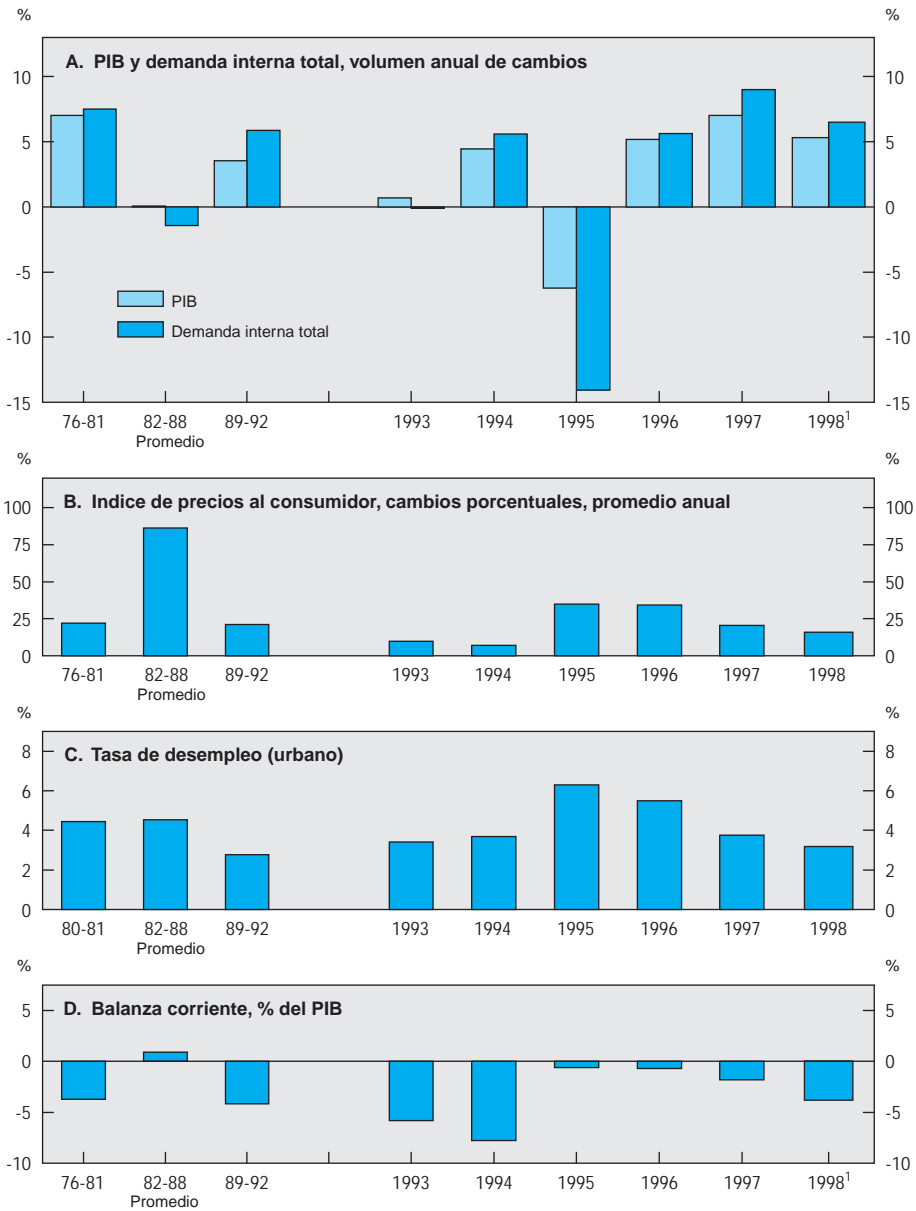
I. Tendencias recientes y perspectivas a corto plazo

Perspectiva del ciclo económico actual

La recuperación económica posterior a la crisis del peso en 1994 continuó a un ritmo rápido en el primer semestre de 1998, bajo el estímulo de un gasto privado dinámico (Cuadro 1). Sin embargo, algunos signos de desaceleración aparecieron en el segundo semestre del año al volverse más restrictivas las políticas monetaria y fiscal, en respuesta a la crisis financiera global y al hundimiento de los precios del petróleo. La depreciación del peso durante 1998 permitió limitar el deterioro de la posición externa, pero condujo a un viraje en el proceso de desinflación (Figura 1). Desde una perspectiva de mediano plazo, estas evoluciones sugieren una imagen matizada del desempeño económico de México: a finales de 1998, después de tres años de recuperación, la producción per cápita era apenas 3 por ciento superior a su nivel antes de la crisis; el empleo en el sector formal era aproximadamente 12 por ciento mayor a los niveles de 1994, mientras que los salarios se situaban todavía casi 20 por ciento por debajo de los prevalecientes en 1994. Es probable que los tres años de expansión hayan aumentado el ingreso de los trabajadores independientes y las ganancias de las empresas¹.

Un cierto número de características diferencian la recuperación desde 1995 con respecto a la recuperación posterior a la crisis de la deuda en 1982. En particular, las exportaciones no han sido el único motor del crecimiento en el ciclo actual: la inversión en las empresas orientadas a la exportación creció también a tasas muy altas, y fue seguida más recientemente por el consumo privado. Además, la duración de la expansión de las exportaciones fue diferente. Mientras que en las fases iniciales de ambos ciclos los productores mexicanos lograron reorientar sus actividades hacia el sector exportador (Figura 2), la expansión de las exportaciones en 1982-85 se agotó tan pronto como la demanda interna comenzó a recuperarse. Esto se debió al hecho que la capaci-

Figura 1. Aspectos clave de la actividad económica



1. Enero - septiembre de 1998 con respecto a enero - septiembre de 1997.

Fuentes: Secretariado de la OCDE e INEGI.

dad productiva no se había incrementado suficientemente y a que la base exportadora del sector manufacturero era limitada². Durante la recuperación actual, por el contrario, los altos niveles de capacidad productiva, creados durante varios años de inversión sostenida en las empresas orientadas a la exportación, permitieron que la rápida expansión de las exportaciones continuara aún después de la recuperación de la demanda interna. Esto podría ser un indicador de la durabilidad del ciclo actual y un signo que la economía mexicana se ha vuelto más adaptable. Otro signo positivo es que la expansión de la inversión y la recuperación de la economía han podido realizarse a pesar de los serios problemas en el sector bancario y del casi total agotamiento del crédito bancario (Capítulos II y IV). Una parte del financiamiento provino de fuentes externas, pero las

Cuadro 1. **Demanda y producción**
Cambios porcentuales, volumen, precios de 1993

	1994 ¹ Precios corrientes	1989-94 ²	1995	1996	1997	1998 ³	1998 Enero- Septiembre ⁴
Demanda							
Consumo privado	1 016.1	4.9	-9.5	2.2	6.3	6.3	7.9
Consumo público	164.2	3.0	-1.3	-0.7	1.8	-2.0	-1.9
Formación bruta de capital fijo	274.9	7.8	-29.0	16.4	20.9	11.4	14.8
Sector público	53.3	3.2	-19.7	20.2	4.3	-2.0	-13.2
Sector privado	221.5	9.1	-31.2	15.3	25.7	14.6	20.2
Demanda interna final	1 455.2	5.1	-12.3	4.0	8.3	6.4	8.2
Cambio en la acumulación de existencias ⁵	36.7	0.2	-2.2	1.6	0.9	-0.3	-1.3
Demanda interna total	1 491.9	5.2	-14.1	5.6	9.0	5.9	6.5
Exportaciones de bienes y servicios	239.0	7.8	30.2	18.2	13.0	11.2	10.9
Importaciones de bienes y servicios	307.5	15.9	-15.0	22.8	22.0	15.5	16.2
Balanza externa ⁵	-68.5	-1.3	8.5	-0.2	-1.7	-1.0	-1.0
PIB a precios de mercado	1 423.4	3.9	-6.2	5.2	7.0	4.8	5.3
Producción							
Agricultura, silvicultura, pesca	78.2	1.8	0.9	3.6	0.2	0.5	-1.1
Minería (incluyendo petróleo)	17.4	1.6	-2.7	8.1	4.5	3.4	4.7
Manufacturas	245.0	4.3	-4.9	10.8	10.0	7.4	8.6
Construcción	69.1	5.7	-23.5	9.8	9.3	4.6	5.7
Electricidad	19.2	3.0	2.1	4.6	5.2	4.7	5.1
Comercio	275.7	4.8	-15.5	4.8	10.6	4.2	6.4
Transportes y comunicaciones	124.8	5.0	-4.9	8.0	9.9	10.1	10.6
Servicios financieros	211.5	4.7	-0.3	0.6	3.7	3.8	4.2
Servicios a la comunidad	311.0	2.8	-2.3	1.0	3.3	2.6	3.1

1. Miles de millones de pesos.

2. Tasa de crecimiento promedio anual.

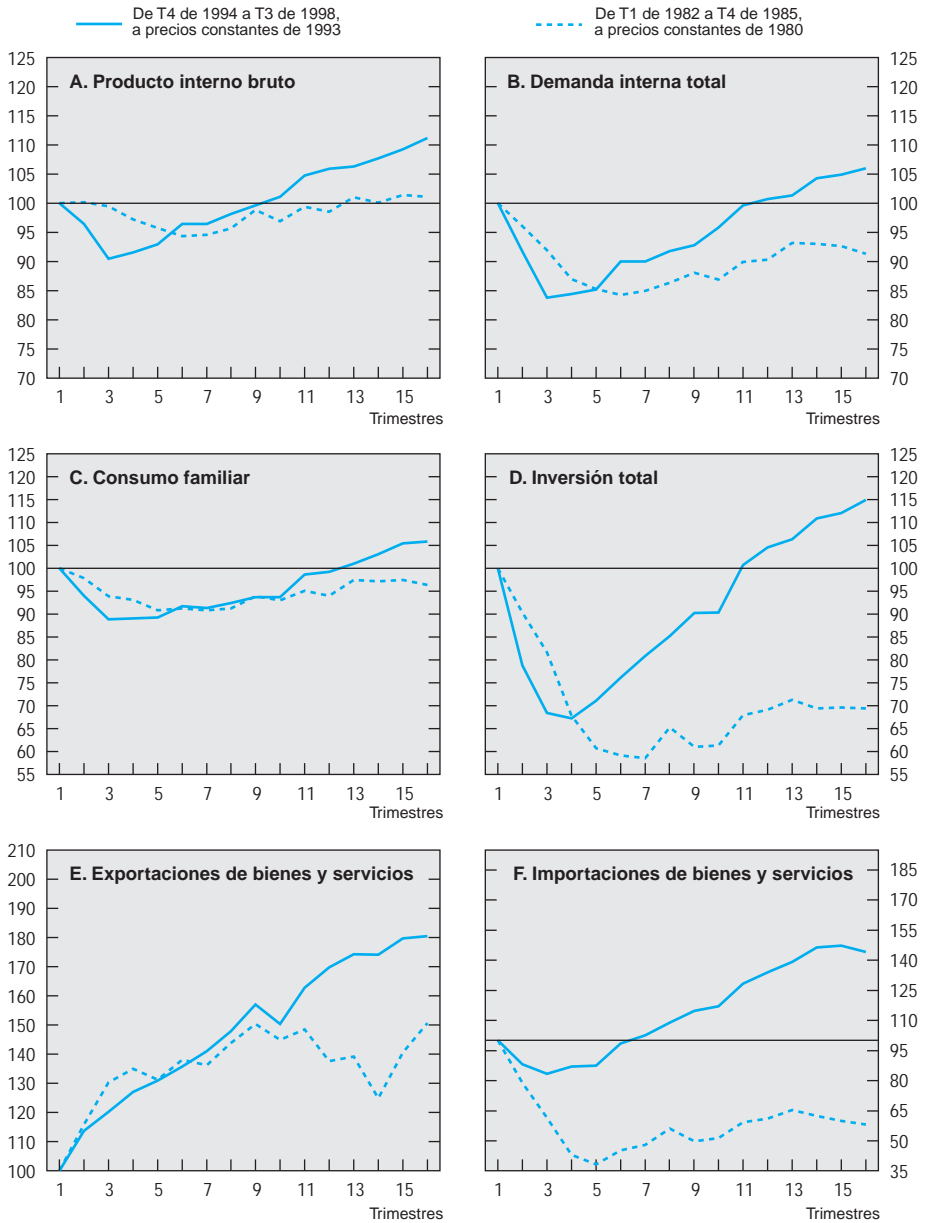
3. Los componentes de la demanda son estimaciones del Secretariado de la OCDE. Los PIB por sector son datos efectivos.

4. Cambios con respecto al mismo período del año anterior.

5. Como porcentaje del PIB en el período anterior.

Fuente: Secretariado de la OCDE.

Figura 2. Comparación de dos ciclos
 Índices de volumen de los datos ajustados estacionalmente



Fuente: Secretariado de la OCDE.

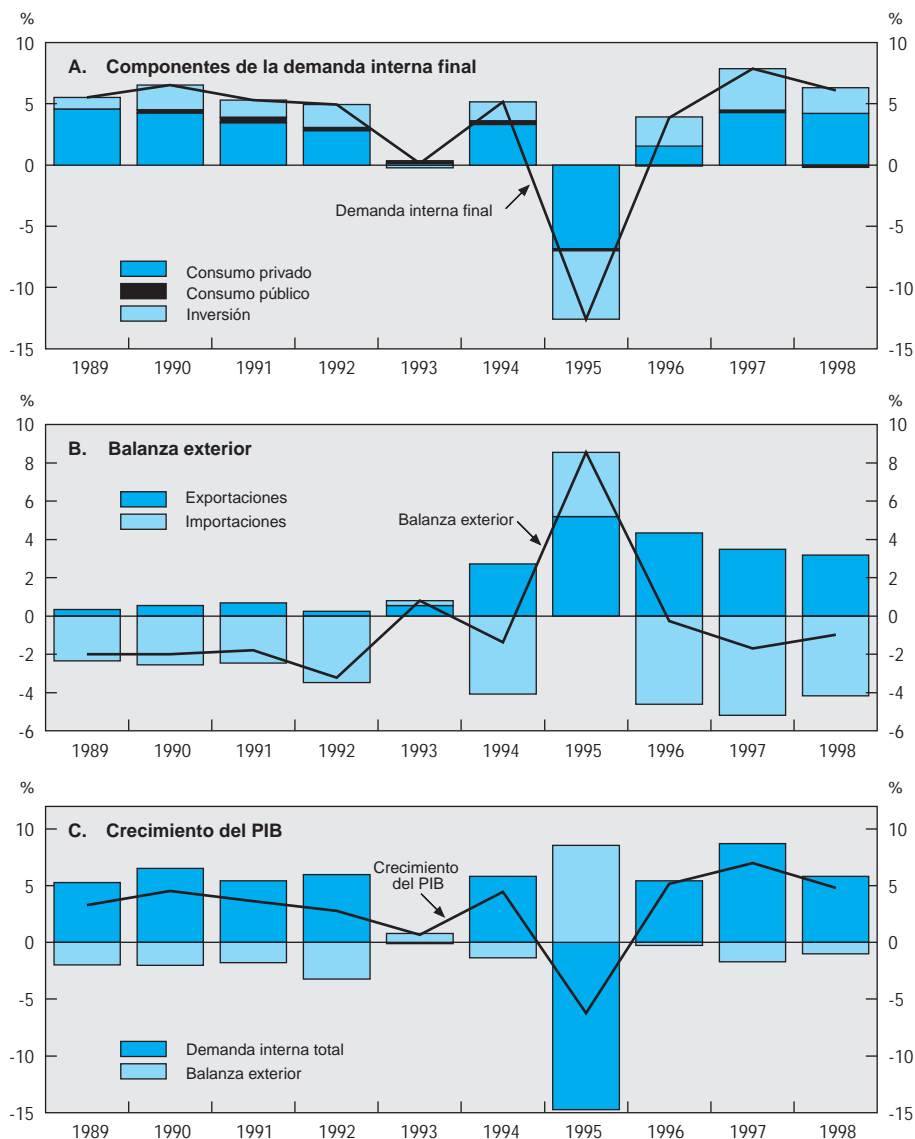
fuentes internas no bancarias parecen haber predominado en 1998: de acuerdo con encuestas de coyuntura a las empresas manufactureras, los créditos de proveedores y las ganancias reinvertidas han sido las dos fuentes más importantes de financiamiento³.

La recuperación económica se está desacelerando

Impulsado por el dinamismo de la demanda interna, el crecimiento de la producción real alcanzó un 7 por ciento en 1997 (Figura 3), pero disminuyó a 4.8 por ciento en 1998. Esta desaceleración se produjo a pesar de la expansión en el consumo de los hogares y del vigor persistente de la inversión de las empresas, que se tradujeron en un crecimiento de 10 por ciento de la demanda interna privada. Pero las exportaciones en volumen perdieron dinamismo a medida que el crecimiento del mercado disminuía, por lo que la contribución negativa de la balanza exterior sobre el crecimiento siguió siendo importante. La demanda pública ha sido baja desde mediados de 1997, como consecuencia de los recortes presupuestales en respuesta a la caída de los ingresos petroleros. Durante los últimos meses de 1998 aparecieron algunas señales de la desaceleración de la demanda interna privada, como consecuencia de una política económica restrictiva y del impacto negativo de la turbulencia financiera global sobre la confianza⁴.

La formación bruta de capital fijo creció en total en un 50 por ciento en términos reales con respecto a su nivel más bajo a finales de 1995. Desde mediados de 1997, la expansión de la inversión es asegurada completamente por la inversión privada, dado que la inversión pública se frenó. Los tres paquetes fiscales anunciados entre enero y julio de 1998 como respuesta a la caída de los ingresos provenientes del petróleo, condujeron a una caída en la inversión pública de aproximadamente 13 por ciento en términos reales durante los primeros tres trimestres del año. La empresa pública petrolera, PEMEX, y la Comisión Federal de Electricidad, CFE, cargaron con la mayor parte de los recortes presupuestales⁵. La inversión privada, por el contrario, fue estimulada por el aumento de las ganancias, el dinamismo de ciertos componentes de la demanda, y la recuperación incipiente del crédito bancario: la inversión privada siguió siendo entonces el componente más dinámico de la demanda, con una tasa de crecimiento de cerca de 20 por ciento durante los tres primeros trimestres de 1998. Al interior de la inversión privada, la demanda de maquinaria y equipo se incrementó una vez más por encima de las tasas promedio, en particular en las empresas orientadas al mercado interno en las cuales los efectos de la recuperación se manifiestan con un cierto retraso. Tanto la actividad interna como las importaciones de bienes de capital recibieron los efectos positivos de esta expansión de la inversión (Cuadro 2). Finalmente, debe señalarse que, desde 1997, algunos proyectos de inversión fueron realizados a iniciativa del

Figura 3. Contribuciones al crecimiento del PIB real ¹
Puntos porcentuales



1. Variaciones como porcentaje del PIB real en el período anterior. Estimaciones del Secretariado de la OCDE para 1998.

Fuente: Secretariado de la OCDE.

Cuadro 2. Indicadores de la actividad de inversión
Cambios porcentuales con respecto al mismo período del año anterior¹

	1995	1996	1997	1997		1998		
	Promedio	Promedio	Promedio	T3	T4	T1	T2	T3
Formación bruta de capital fijo	-29.0	16.4	20.9	22.8	18.3	22.9	11.4	10.2
Maquinaria y equipo	-36.3	23.0	34.4	38.2	29.6	36.8	20.5	16.2
Edificios residenciales y construcción	-22.7	11.6	10.2	11.4	8.0	10.2	2.6	4.6
Producción interna de maquinaria y equipo	-36.1	20.5	26.7	33.0	22.5	36.9	33.1	23.7
Importaciones de bienes de capital	-36.6	25.2	40.5	38.2	31.7	36.9	12.6	10.8

1. Volumen, con base en precios constantes de 1993.

Fuente: INEGI.

sector público con financiamiento del sector privado⁶. Estos proyectos están destinados a desarrollar la capacidad de las empresas públicas – tales como la compañía petrolera PEMEX y la empresa eléctrica CFE – así como los gasoductos y las autopistas: han contribuido a mantener la actividad de construcción que de otra manera habría sido afectada por los recortes presupuestales.

La inversión total (incluida la acumulación de existencias) fue cercana a 25 por ciento del PIB en 1997 y 1998, es decir 3 puntos porcentuales por encima de su nivel en 1994 (Cuadro 3). Después de haberse incrementado durante los tres últimos años, el ahorro interno disminuyó ligeramente en el primer semestre de 1998. Sin embargo, su nivel de 21 por ciento del PIB fue superior en 6 puntos porcentuales al nivel que tenía antes de la crisis – únicamente como consecuencia de un mayor ahorro privado, ya que el ahorro público se mantuvo prácticamente constante. El ahorro externo (que refleja el déficit exterior), con un nivel ligeramente superior a 3 por ciento del PIB, fue considerablemente más bajo que en 1994. La fuerte recuperación del ahorro interno privado contribuyó indudablemente a sostener la expansión de la inversión sin crear presiones indebidas sobre la cuenta externa.

Después de un rápido incremento en 1997, el consumo privado se aceleró aún más en 1998, creciendo en un 8 por ciento (en los primeros tres trimestres con respecto al mismo período del año anterior). Aunque los bienes de consumo duradero fueron con mucho el componente más dinámico del consumo total, los bienes de consumo no duradero y los servicios también crecieron significativamente⁷. El dinamismo del consumo tiene su origen en el crecimiento de las remuneraciones totales. El empleo aumentó fuertemente – especialmente hasta mediados de 1998 – y los salarios reales no han dejado de crecer desde mediados de 1997. Así, la masa salarial real aumentó rápidamente, con su componente manufacturero progresando en un 6.5 por ciento entre enero y septiembre de 1998 con respecto al mismo período del año

Cuadro 3. **Ahorro e inversión agregados**
Porcentaje del PIB

	1993	1994	1995	1996	1997	1998 SI ¹
Formación bruta de capital	21.0	21.7	19.8	23.3	26.4	24.5
Ahorro interno bruto	15.1	14.8	19.3	22.6	24.6	21.3
Privado	10.0	10.8	14.5	18.0	21.1	18.0
Público ²	5.1	4.0	4.8	4.6	3.5	3.3
Ahorro externo	5.9	7.0	0.6	0.7	1.9	3.2

1. Preliminar.

2. El sector público incluye el gobierno federal y las empresas sujetas a control presupuestario. La estimación está basada en las cuentas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuentes: Banco de México; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretariado de la OCDE.

anterior⁸. Esta evolución, aunque insuficiente para llevar el ingreso salarial global a sus niveles anteriores a la crisis, reanimó la confianza de los consumidores. Además es probable, aunque no se disponga de datos sobre esto, que el ingreso de los trabajadores independientes se haya beneficiado significativamente de los tres años de expansión, contribuyendo así al crecimiento del ingreso disponible de los hogares. El sentimiento de “bienestar” y la demanda insatisfecha de bienes de consumo parecen haber estimulado el gasto de los hogares entre principios de 1997 y mediados de 1998, deprimiendo la tasa de ahorro privado. Sin embargo, el consumo privado perdió algo de su dinamismo en el segundo semestre del año. El consumo público ha mostrado una cierta atonía. Después de un aumento ligero en 1997, cayó en 2 por ciento en los primeros tres trimestres de 1998. Los ajustes presupuestales durante 1998 significaron sobre todo un congelamiento de las contrataciones y de los salarios en el sector público y recortes en los gastos de operación de las diferentes Secretarías.

El mercado laboral se recuperó

El mercado laboral no ha dejado de recuperarse desde 1996: hacia mediados de 1998, el número de empleados asegurados – que es un indicador de la actividad en el sector formal – era 14 por ciento superior a los niveles anteriores a la crisis. A partir de mediados del año, sin embargo, la afiliación de los trabajadores permanentes al instituto de seguridad social, IMSS – que había venido aumentando a tasas superiores al 7 por ciento – empezó a crecer menos rápidamente, indicando una desaceleración de la actividad económica. El sector manufacturero siguió siendo, por mucho, la fuente más importante de creación de empleos en 1998. El crecimiento del empleo en el sector de las maquiladoras disminuyó ligeramente después de mediados de 1998 pero, situándose en más de 10 por ciento en base anual, siguió progresando más rápido que el resto de la economía y, con 1 millón de trabajadores, el sector representa ahora

alrededor de una tercera parte del empleo manufacturero total (contra 20 por ciento en 1993). Las otras empresas manufactureras y el sector de servicios también registraron un fuerte crecimiento del empleo – aunque la tendencia es a la desaceleración⁹.

Cuadro 4. **Indicadores del mercado laboral**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998SI	1998S2	
	Miles	Cambios porcentuales con respecto al mismo período del año anterior							
Empleo con seguro (sector privado)	11 318	1.1	-4.2	3.7	8.0	8.0	7.4	8.7	
Permanente	10 033	1.4	-1.6	4.8	8.9	5.6	6.9	4.4	
<i>del cual:</i> Manufactura	2 967	-0.8	-2.4	7.0	12.9	12.2	13.9	10.4	
Comercio	1 704	1.4	-3.1	1.4	7.2	8.8	9.1	8.6	
Servicios personales	1 671	1.9	-1.9	2.7	11.6	10.4	11.4	9.4	
Temporal	1 286	-1.4	-24.4	-5.8	-2.1	44.7	13.4	76.0	
Empleo en el sector manufacturero									
No maquiladoras		-3.1	-9.1	2.7	4.9	3.0	3.5	2.4	
Maquiladoras		7.6	11.2	16.4	19.1	12.2	13.8	10.6	
		Por ciento							
Zonas urbanas¹									
Tasa de participación ²	55.2	54.7	55.4	55.4	56.2	56.6	56.5	56.6	
Tasa de desempleo	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2	3.4	3.0	
Tasa de desempleo (definición más amplia) ³	5.6	6.1	8.6	6.4	4.6	4.2	4.3	4.0	
Empleo en pequeñas empresas/empleo total ⁴	42.3	42.2	44.2	44.6	43.7	42.9	43.4	42.3	
Asalariados no asegurados/total de asalariados	21.3	22.5	24.9	29.6	24.7	23.5	23.4	23.7	
Empleados a tiempo parcial/empleo total ⁵	24.9	23.9	25.4	25.5	25.0	23.6	25.4	21.8	

1. La *Encuesta Nacional de Empleo Urbano* cubre un número limitado de zonas urbanas (inicialmente 16, subió a 32 en 1992, y posteriormente, de una manera gradual, hasta 43 en 1997).

2. Fuerza laboral (población "económicamente activa") como porcentaje de la población de 12 años y más.

3. Desempleo abierto *más* las personas que desistieron de buscar empleo y que ya no son incluidas en la fuerza laboral, pero que están disponibles para trabajar.

4. Se define como pequeñas empresas a las que tienen de 1 a 5 empleados.

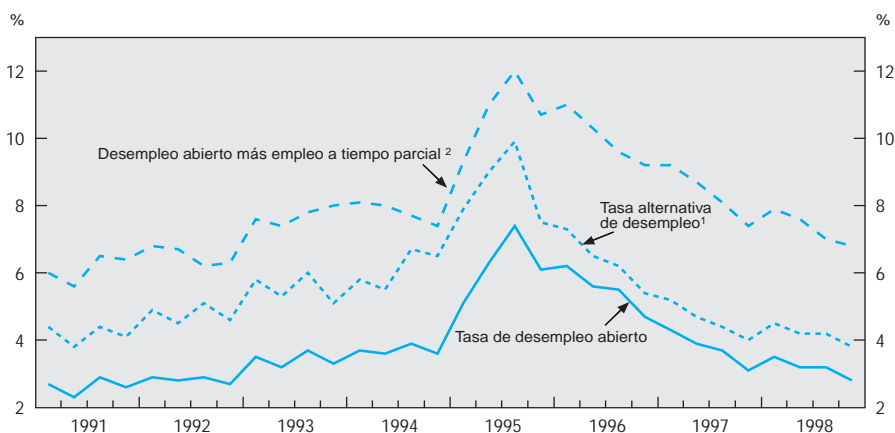
5. Se define como trabajadores a tiempo parcial a aquellos que trabajan menos de 35 horas a la semana.

Fuentes: INEGI, *Encuesta Industrial Mensual*, *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación*, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU)*; IMSS.

A pesar del rápido crecimiento de la población activa – estimulado por el fuerte aumento de la población en edad de trabajar y el crecimiento de las tasas de actividad de las mujeres – el desempleo abierto siguió bajando¹⁰. La tasa de desempleo urbano (que es el mejor indicador disponible del desempleo "abierto") cayó a 2.8 por ciento en el último trimestre de 1998, contra un 3.1 por ciento un año antes; su nivel máximo había sido, en agosto de 1995, de 7.6 por ciento¹¹. El desempleo abierto cayó en cada una de las tres principales zonas urbanas estudiadas – Ciudad de México, Guadalajara y

Monterrey, registrando esta última tanto la tasa más baja como la caída más significativa. Las medidas alternativas y más amplias del desempleo, que incluyen también a los trabajadores desanimados y a los empleados a tiempo parcial, han seguido la misma tendencia a la baja (Figura 4).

Figura 4. **Desempleo en zonas urbanas**
Como porcentaje de la fuerza laboral (de 12 años y más)



1. Incluye a los que dejaron de buscar empleo pero que siguen disponibles para el trabajo.

2. Tiempo parcial se refiere a empleados que trabajan menos de 15 horas a la semana.

Fuente: INEGI.

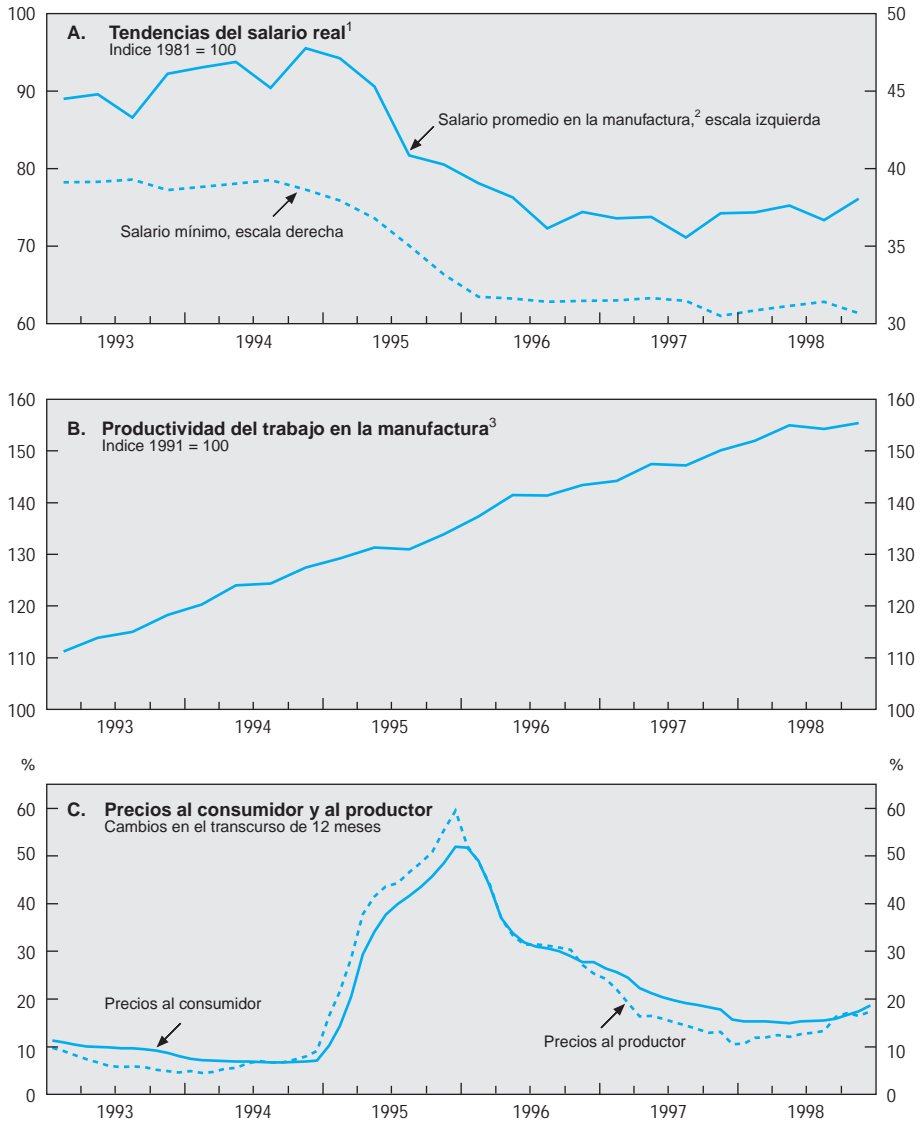
El proceso de desinflación se revirtió en 1998

El proceso de desinflación, que empezó hacia mediados de 1995, se revirtió en 1998, a medida que se hacían sentir los efectos de la depreciación de la moneda. Otros factores que afectaron a la inflación durante 1998 fueron: los incrementos en los precios administrados (entre otros, los de la gasolina, la electricidad y las tortillas), al eliminarse progresivamente los subsidios; los efectos de las perturbaciones climáticas sobre la producción agrícola, que condujeron a un aumento muy fuerte de los precios de los alimentos frescos. Los incrementos en los precios de los productos comerciables comenzaron a acelerarse en abril, como consecuencia de la caída de 8.4 por ciento en la tasa de cambio del peso con respecto al dólar estadounidense (6.7 por ciento en términos efectivos) durante los seis meses anteriores a febrero de 1998. La moderación salarial al inicio del año, por el contrario, favoreció la desaceleración de los precios de los productos no comerciables, de tal manera que el índice nacional de precios al consu-

midor (IPC) mantuvo una tendencia ligeramente decreciente hasta el mes de mayo, cuando cayó a 15 por ciento (en base anual)¹² (Figura 5, punto C). Un segundo período de debilidad de la tasa de cambio, relacionado con la crisis en Rusia, se tradujo en una nueva depreciación del peso de 15.3 por ciento con respecto al dólar (16.1 por ciento en términos efectivos) durante los seis meses anteriores a octubre. Durante este período, los aumentos en los precios de los productos no comerciables se aceleraron, en razón de un incremento de las expectativas inflacionarias (como lo demuestra la revisión al alza de las previsiones de inflación del sector privado¹³), lo que contribuyó igualmente a una progresión más fuerte de los salarios nominales negociados. En consecuencia, la inflación medida por el IPC alcanzó un 18.6 por ciento durante 1998, sobrepasando así en más de 6 puntos porcentuales el objetivo de 12 por ciento del Banco de México. Los ajustes al alza de los precios administrados realizados en noviembre contribuyeron al agravamiento de la inflación, a pesar de la influencia moderadora que ejercieron las políticas fiscal y monetaria restrictivas (Capítulo II), que frenaron en cierta medida la demanda interna y limitaron la depreciación de la tasa de cambio así como el aumento de las expectativas inflacionarias.

Los salarios reales, que comenzaron a aumentar apenas a mediados de 1997, siguieron creciendo en 1998. A lo largo del período enero-septiembre, las remuneraciones promedio reales en el sector manufacturero se incrementaron en 3.5 por ciento con respecto al mismo período de 1997, pero en septiembre de 1998 todavía estaban cerca de 20 por ciento por debajo de sus niveles en 1994. Algunos sectores, como la construcción y el comercio al menudeo, que se habían quedado retrasados durante esta recuperación, conocieron aumentos de salarios aún más importantes, del orden de 4 a 6 por ciento. Las remuneraciones promedio reales en el sector exportador de las maquiladoras, donde las calificaciones y los salarios tienden a ser menores y la rotación de efectivos mayor que en el resto de la economía, crecieron a tasas relativamente altas – superiores al 6 por ciento en el segundo semestre de 1998. La brecha tradicional entre las remuneraciones en este sector y en las empresas orientadas al mercado interno, se ha venido reduciendo desde las primeras fases del ciclo, cuando el crecimiento estuvo principalmente impulsado por la demanda externa¹⁴. El aumento de los salarios reales en el sector manufacturero fue más que compensado por un crecimiento de la productividad persistentemente alto, que alcanzó un 4.7 por ciento entre enero y septiembre de 1998, de tal manera que los costos unitarios reales del trabajo disminuyeron ligeramente. La posición competitiva internacional de México se vio favorecida por la depreciación del peso, aunque pareciera haber cambiado un poco en 1998. Varios indicadores dan un panorama divergente acerca de la competitividad costos-precios de México en comparación con la existente a inicios de los años 1990. Mientras que los costos unitarios relativos del trabajo en la manufactura muestran una mejora de la competitividad,

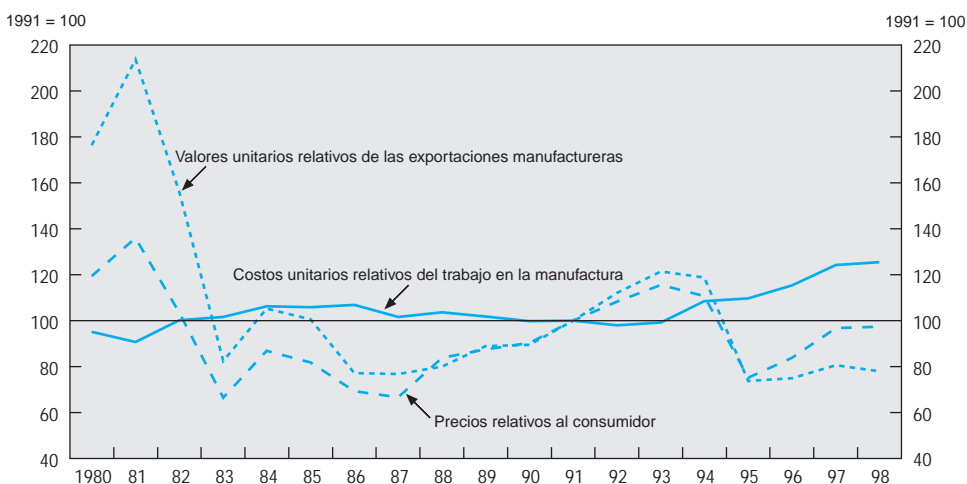
Figura 5. Salarios reales, productividad del trabajo y tendencias de los precios



1. Variación del promedio en tres trimestres.
 2. Sueldos, salarios y prestaciones sociales, con base en la encuesta industrial mensual de INEGI.
 3. Producción real por hora-hombre, variación del promedio en tres trimestres.
 Fuentes: INEGI y Banco de México.

los precios relativos al consumidor sugieren una posición prácticamente constante, y los valores unitarios relativos de las exportaciones manufactureras muestran un deterioro¹⁵ (Figura 6).

Figura 6. **Posición competitiva relativa en México**
Índices en términos de dólares estadounidenses



Fuente: Secretariado de la OCDE.

La posición externa se deterioró

Como consecuencia del dinamismo de la demanda interna y de la caída de los precios del petróleo, la balanza comercial se deterioró significativamente y el déficit de cuenta corriente se profundizó en 1998. La cuenta de capital fue afectada fuertemente por la agitación en los mercados financieros internacionales, sobre todo en el tercer trimestre cuando las entradas netas de capital disminuyeron, sometiendo el peso a nuevas presiones. La política económica restrictiva y el consecuente freno a la actividad económica, junto con la respuesta creciente de los flujos comerciales a la depreciación del peso y con una cierta calma en los mercados financieros internacionales, podrían haber interrumpido o revertido estas tendencias en el último trimestre de 1998. El nuevo episodio de la turbulencia financiera, originado en Brasil en enero de 1999, parece no haber tenido sino un impacto relativamente menor y de corta duración sobre los flujos de capital.

Evoluciones de la cuenta corriente

El ajuste, posterior a la crisis del peso de 1994, de la cuenta corriente en México fue rápido, el déficit disminuyó de 7 por ciento del PIB en 1994 a menos de 1 por ciento en 1995 y 1996. A partir de 1996, sin embargo, a medida que la demanda interna se recuperaba, el crecimiento de las importaciones se aceleró y condujo a un deterioro continuo de la balanza comercial, que hizo aparecer un déficit en el segundo semestre de 1997. A pesar del aumento de los ingresos por turismo, el déficit de cuenta corriente creció gradualmente (Cuadro 5). A partir de octubre de 1997, la balanza comercial de México también se vio afectada por la caída de los precios del petróleo. En 1998, este elemento provocó una disminución de los ingresos por exportación estimada en 1.2 por ciento del PIB¹⁶. Su impacto sobre la balanza comercial fue, sin embargo, parcialmente compensado por un incremento significativo de las exportaciones no petroleras y una reducción del crecimiento de las importaciones, en razón de una demanda interna menos dinámica. El déficit comercial representó cerca de 2 por ciento del PIB en 1998.

Cuadro 5. **Balanza de pagos, cuenta corriente**

US\$ miles de millones

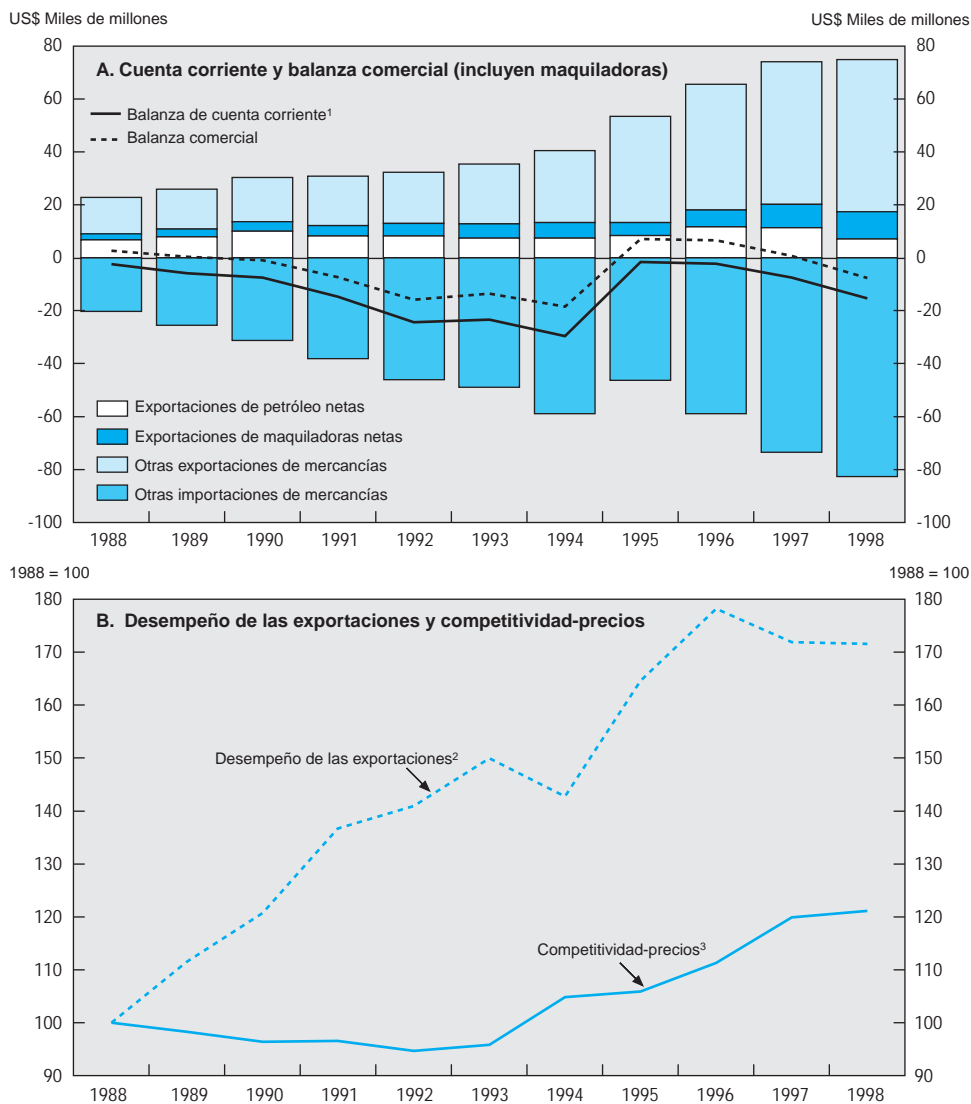
	1994	1995	1996	1997	1997 Enero-Septiembre ²	1998
Exportaciones, fob ¹	60.9	79.5	96.0	110.4	80.7	86.7
<i>de las cuales:</i> Petróleo	7.4	8.4	11.7	11.3	8.5	5.6
No petróleo	53.4	71.1	84.3	99.1	72.2	81.1
Importaciones, fob ¹	79.3	72.5	89.5	109.8	78.8	91.9
Balanza comercial	-18.5	7.1	6.5	0.6	1.9	-5.2
(% PIB)	(-4.4)	(2.5)	(2.0)	(0.2)	(0.6)	(-1.7)
<i>del cual:</i> Maquiladoras	5.8	4.9	6.4	8.8	6.4	7.6
Servicios no factoriales, neto	-2.0	0.7	0.5	-0.5	0.0	-0.5
<i>de los cuales:</i> Turismo	1.0	3.0	3.5	3.7	2.9	2.8
Ingreso por inversión, neto	-13.0	-13.3	-13.9	-12.8	-9.7	-10.2
Transferencias, neto	3.8	4.0	4.5	5.2	4.0	4.4
Balanza de cuenta corriente	-29.7	-1.6	-2.3	-7.4	-3.8	-11.5
(% PIB)	(-7.0)	(-0.6)	(-0.7)	(-1.9)	(-1.3)	(-3.7)

1. Incluye comercio de las industrias maquiladoras.

2. Durante 1998 en su conjunto, las exportaciones totales alcanzaron US\$ 117.5 miles de millones, de los cuales US\$ 7.1 miles de millones provenientes del petróleo, mientras que las importaciones totales alcanzaron US\$ 125.2 miles de millones. El déficit comercial fue de US\$ 7.7 miles de millones.

Fuente: Banco de México.

Figura 7. Comercio exterior, cuenta corriente y desempeño de las exportaciones



1. Enero-septiembre 1998, cifras anualizadas para la balanza de cuenta corriente; todo el año de 1998 para la balanza comercial y sus componentes.

2. Razón entre las exportaciones mexicanas de manufacturas y las importaciones de manufacturas de sus principales socios, en volumen.

3. Valor unitario relativo de las exportaciones de bienes manufacturados. Un aumento indica deterioro.

Fuentes: Banco de México, estimaciones del Secretariado de la OCDE.

Las exportaciones no petroleras, importantes todavía a principios de 1998, mostraron una desaceleración a lo largo del año, a medida que disminuía la actividad en los principales mercados de exportación de México¹⁷ (Figura 7). Sin embargo, gracias al sector de maquinaria y equipo de la industria maquiladora, las exportaciones manufactureras siguieron creciendo rápidamente y su valor en dólares conoció un alza de 11.7 por ciento en 1998, con respecto a un año antes. Como se señaló antes, esto ayudó a compensar la caída de las exportaciones relacionadas con el petróleo¹⁸.

La pérdida de dinamismo de la actividad económica durante 1998 y la depreciación del peso tuvieron un impacto negativo sobre las importaciones de mercancías, que disminuyeron a lo largo del año en comparación con las tasas excepcionalmente elevadas alcanzadas durante los dos años previos. Después de haber registrado un incremento de 21 por ciento en el primer semestre de 1998, las importaciones crecieron a un ritmo más moderado de 8 por ciento en el segundo semestre (en términos de sus valores en dólares). Las importantes exportaciones requirieron compras significativas de bienes intermedios extranjeros, dado que el componente importado de las exportaciones es elevado en México¹⁹. La rápida progresión de la inversión privada y la expansión del consumo se tradujeron en un aumento de las importaciones de bienes de capital y de bienes de consumo duradero hasta el mes de julio. Las importaciones de automóviles fueron particularmente dinámicas, con un crecimiento de 84 por ciento en términos de dólares durante los primeros ocho meses de 1998, pero representan todavía una proporción muy pequeña de las importaciones totales. En razón de la caída de los precios de exportación del petróleo y de la depreciación de la tasa de cambio, México sufrió un deterioro significativo de los términos de intercambio en 1998.

El déficit de la cuenta de invisibles (servicios y transferencias, netos) se redujo fuertemente después de la crisis del peso en 1994, cayendo de US\$ 11.2 miles de millones en ese año a US\$ 8.7 miles de millones en 1995, bajo el efecto de un aumento de los ingresos por turismo y de las remesas de trabajadores en el extranjero. Desde entonces, el déficit de invisibles se ha mantenido globalmente estable. Durante los tres primeros trimestres de 1998, el saldo de los servicios no factoriales se deterioró ligeramente, como consecuencia del aumento de los costos de seguro y flete, y hubo un pequeño incremento del déficit del ingreso neto por inversión con respecto a su nivel en 1997, el más bajo después de la crisis – la reducción de los pagos de intereses del sector público (gracias a la reestructuración de la deuda externa) fue más que compensada por el aumento de los pagos privados y de los pagos de dividendos sobre la inversión extranjera directa (IED). Por el contrario, los ingresos netos por turismo permanecieron altos, a pesar de un incremento de los gastos de los turistas mexicanos en el extranjero, y las transferencias netas recibidas (en su mayor parte remesas de trabajadores) aumentaron ligeramente. Si se consideran todas estas evoluciones, el déficit de cuenta corriente se

amplió de 1.9 por ciento del PIB en 1997 a aproximadamente un 4 por ciento en 1998, de acuerdo con las estimaciones preliminares.

Cuenta de capital

Durante los últimos años, México registró importantes entradas netas de capital, principalmente bajo la forma de inversiones extranjeras directas. La cuenta de capital mantuvo un superávit entre enero y septiembre de 1998, a pesar del agotamiento de las entradas netas en el tercer trimestre, cuando se intensificó la turbulencia financiera global (Cuadro 6). Los flujos de inversión de cartera, en particular, se volvieron negativos desde mediados de 1998, dado que las inversiones en valores mexicanos denominados en moneda extranjera fueron frenadas por el empeoramiento de la percepción del riesgo sobre los mercados emergentes. Las compras de valores mexicanos por parte de inversionistas extranjeros ya habían sido afectadas al inicio del año. La inversión extranjera directa, que normalmente se ve menos afectada que los flujos financieros por las consideraciones monetarias de corto plazo, siguió generando entradas netas durante el tercer trimestre. Sin embargo, durante el año en su conjunto, este tipo de entradas podría haber sido más bajo que en 1997 – cuando alcanzó un nivel récord de US\$ 12.5 miles de millones. Las entradas netas relacionadas con otras obligaciones del sector privado siguieron aumentando, alcanzando un monto de US\$ 3 mil de millones en el período de enero a septiembre. Además, el superávit en el rubro “errores y omisiones” – considerado frecuentemente como un indicador de los movimientos de capital – subió a US\$ 4.5 miles de millones, lo que es algo sorprendente dadas las presiones a la baja sobre el peso. Aunque no se dispone todavía de datos completos, ciertas señales sugieren que en el último trimestre de 1998, a medida que disminuían las tensiones financieras y que México accedía nuevamente a los financiamientos provenientes de los mercados internacionales de capital – en particular mediante una importante emisión de deuda del sector público (PEMEX) –, las entradas de inversión de cartera podrían haberse recuperado. A lo largo de 1998, se dejó que la tasa de cambio del peso soportara una parte del impacto de las incipientes salidas de capital, y el Banco de México utilizó solamente una pequeña proporción de sus reservas para reducir la inestabilidad cambiaria (Capítulo II). La acumulación de reservas alcanzó US\$ 1.8 miles de millones en el primer semestre de 1998, pero después de haberse vuelto negativa en el tercer trimestre, se volvió nuevamente positiva en el cuarto – traduciéndose en una acumulación neta de US\$ 0.4 en el segundo semestre del año. Para 1998 en su conjunto, la suma de las entradas netas de capital registradas y del superávit en el rubro “errores y omisiones” podría haber sido cercana a la de 1997 – cuando fue de US\$ 18 mil de millones – y aparentemente superó al déficit en la cuenta corriente, en la medida en que las reservas internacionales netas aumentaron en un poco más de US\$ 2.1 miles de millones.

Cuadro 6. **Balanza de pagos, cuenta de capital**
US\$ miles de millones

	1994	1995	1996	1997	Ene-Sep. 1998	1998 SI	1998 T3
Cuenta de capital	14.6	15.4	4.1	15.4	7.5	6.8	0.7
Pasivos	20.3	22.8	10.4	8.7	7.4	8.5	-1.1
Préstamos y depósitos	1.1	23.0	-12.2	-8.8	0.8	1.0	-0.2
Sector público	-0.4	11.5	-8.9	-6.1	-1.7	-1.0	-0.7
Bancos de desarrollo	1.3	1.0	-1.2	-1.0	-0.4	-0.4	0.0
Sector público no financiero	-1.7	10.5	-7.7	-5.0	-1.3	-0.6	-0.7
Banco de México	-1.2	13.3	-3.5	-3.5	-0.4	0.0	-0.4
Sector privado	2.7	-1.8	0.2	0.7	2.9	2.0	0.9
Bancos comerciales	1.5	-5.0	-1.7	-2.0	1.2	0.8	0.4
Sector privado no financiero	1.2	3.1	2.0	2.7	1.8	1.3	0.5
Inversión extranjera total	19.2	-0.2	22.6	17.5	6.5	7.5	-0.9
Inversión directa	11.0	9.5	9.2	12.5	6.9	4.9	2.0
Inversión de cartera	8.2	-9.7	13.4	5.0	-0.3	2.6	-2.9
<i>de la cual:</i>							
Mercado bursátil	4.1	0.5	2.8	3.2	-1.0	-0.8	-0.2
Mercado de dinero	-2.2	-13.9	0.9	0.6	-0.1	0.4	-0.5
Títulos en moneda extranjera	6.3	3.6	9.7	1.2	0.7	3.0	-2.2
Activos	-5.7	-7.4	-6.3	6.7	0.2	-1.7	1.8
En bancos extranjeros	-3.7	-3.2	-6.1	4.9	-0.8	-2.1	1.2
Créditos a no residentes	0.0	-0.3	-0.6	-0.1	0.2	0.1	0.1
Garantías de deuda externa	-0.6	-0.7	0.5	-0.7	-0.6	-0.4	-0.2
Otros	-1.3	-3.3	-0.2	2.7	1.4	0.6	0.7
Memorandum items							
Cuenta corriente	-29.7	-1.6	-2.3	-7.4	-11.5	-6.8	-4.7
Cuenta de capital	14.6	15.4	4.1	15.4	7.5	6.8	0.7
Errores y omisiones	-3.3	-4.2	0.0	2.5	4.5	1.8	2.7
Cambios en las reservas internacionales netas (aumento = -)	18.4	-9.6	-1.8	-10.5	-0.5	-1.8	1.3

Fuente: Banco de México.

Perspectivas a corto plazo

La turbulencia financiera global, las mayores tasas de interés a corto plazo, y los sucesivos recortes presupuestales a lo largo de 1998, frenarán probablemente el crecimiento del PIB real durante el período a venir. Las señales de desaceleración de la actividad económica se volvieron manifiestas en el segundo semestre de 1998, a raíz de una importante restricción de la política económica como respuesta a la caída de los precios del petróleo y a las presiones sobre la tasa de cambio (Capítulo II). En las previsiones del Secretariado de la OCDE, preparadas en noviembre de 1998 (y publicadas en el N° 64 de *Economic Outlook* de diciembre de 1998), se preveía una disminución del crecimiento del PIB real a 3½ por ciento en 1999, en razón del freno a la demanda interna y de

la disminución de las exportaciones manufactureras. Desde entonces, los precios del petróleo cayeron aún más, pero el crecimiento económico en Estados Unidos fue más fuerte de lo previsto. En enero de 1999, los mercados financieros internacionales, después de un corto respiro en los últimos meses de 1998, fueron agitados nuevamente por la crisis brasileña. A pesar de que el impacto sobre México fue mucho menos severo que después de la crisis rusa y de haber sido rápidamente revertido, el entorno externo sigue siendo incierto. Globalmente, las proyecciones del *Economic Outlook 64* parecen ahora ligeramente optimistas y una revisión a la baja del crecimiento de la producción en 1999 parecería justificada²⁰. Las proyecciones oficiales mexicanas, que colocan el crecimiento del PIB en 3 por ciento en 1999, apuntan en la dirección correcta. La desaceleración refleja esencialmente un menor gasto en consumo como respuesta al crecimiento de la incertidumbre sobre el empleo y los salarios reales, los recortes en el gasto público, y una inversión fija de las empresas menos dinámica, como consecuencia de las altas tasas de interés reales y del deterioro de las perspectivas de exportación. Si se asume un regreso progresivo de la confianza en los mercados financieros internacionales, el crecimiento del PIB real podría aumentar en el año 2000, y la desinflación podría reanudarse una vez que se agoten los efectos directos de la depreciación reciente.

Las incertidumbres en torno a las perspectivas son mayores que de costumbre. Esta situación se explica sobre todo por las evoluciones externas, especialmente en los mercados emergentes y, en particular, en Brasil. Aunque los efectos directos de una recesión en Brasil sobre el comercio de México serían limitados, la agravación de la crisis brasileña y una inestabilidad durable en los mercados financieros internacionales, podrían obligar a las autoridades mexicanas a mantener la posición prudente de la política durante más tiempo del previsto, o incluso a tomar medidas de ajuste adicionales, para preservar la confianza, reducir la inflación y mantener el déficit de la cuenta corriente dentro de los límites permitidos por el financiamiento disponible. Aunque las entradas de inversión extranjera directa mostraron una resistencia considerable en 1998, la inversión de cartera se volvió negativa en el tercer trimestre. La magnitud y la naturaleza de los flujos de capital son difíciles de predecir, pero las entradas netas podrían ser más pequeñas que durante los pasados dos años, ya que es probable que la percepción del riesgo sólo disminuya gradualmente, sobre todo después de la reciente volatilidad a principios de 1999. Sin embargo, en comparación con la situación en 1994, la tasa de cambio es ahora flexible y las autoridades se han comprometido a tomar las acciones necesarias para estabilizar la economía. El último año mostró entonces que ahora es posible manejar los choques externos más rápidamente y, de hecho, más eficazmente que en el pasado.

II. Políticas económicas

Visión de conjunto

En 1998, las autoridades mexicanas tuvieron que enfrentar un entorno más adverso que el previsto en noviembre 1997, cuando fueron preparados los lineamientos de política para el año. En ese momento, la confianza estaba mejorando y, a pesar de algunas turbulencias en los mercados internacionales de capital, sus efectos de contagio sobre la economía mexicana eran relativamente limitados: el crecimiento del PIB real era fuerte y repartido de manera homogénea entre los diferentes sectores, la inflación disminuía de manera continua, y el déficit de cuenta corriente, aunque en crecimiento, era todavía moderado. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (PRONAFIDE), presentado por el gobierno en junio de 1997, esbozó un escenario moderado para el crecimiento de la producción y la desinflación hacia el año 2000. Conforme a esta estrategia de mediano plazo, las autoridades presentaron un presupuesto prudente para 1998 que debería asegurar una disminución adicional de la proporción deuda pública/PIB – la cual, al situarse en un nivel de 25 por ciento, era ya de por sí baja con respecto a la prevaleciente en la mayor parte de los otros países de la OCDE. El programa monetario para 1998 se enfocó a la disminución progresiva de la inflación y a la estabilización de los mercados financieros. Sin embargo, la turbulencia financiera global y la falta de confianza en los mercados emergentes persistieron durante el primer semestre de 1998, y se incrementaron fuertemente después de la crisis de la deuda en Rusia en agosto; peor aún, la caída en los precios del petróleo continuó. Frente a esta situación, las autoridades mexicanas restringieron vigorosamente la política económica. Esta reacción fue globalmente exitosa desde el punto de vista del mantenimiento de la confianza y de la estabilización de la tasa de cambio del peso – aunque a un nivel sensiblemente menor. No se logró el mismo éxito, sin embargo, en cuanto a evitar el aumento de la inflación. Después de una pausa hacia finales de 1998, los mercados financieros internacionales fueron perturbados una vez más por la crisis brasileña en enero de 1999, pero el impacto fue mucho menor y de más corta duración que después de la crisis en Rusia. Sin embargo, el entorno internacional siguió siendo incierto y, dada la necesidad

de mantener bajo estricto control a la inflación, las políticas económicas en México tendrán que seguir siendo restrictivas durante algún tiempo, y no puede excluirse la posibilidad de medidas de ajuste adicionales.

Este capítulo presenta, primero, la política monetaria y las evoluciones del mercado financiero. A continuación se examinan las líneas generales de la política fiscal y de la gestión de la deuda, remarcando la vulnerabilidad del presupuesto a los choques externos y los desafíos que deberá enfrentar la política fiscal en el largo plazo. El Capítulo III examina las principales características del sistema fiscal así como las medidas de política que se requieren a este respecto, mientras que los avances en diferentes ámbitos de la reforma estructural son estudiados en el Capítulo IV.

La política monetaria frente a los choques externos

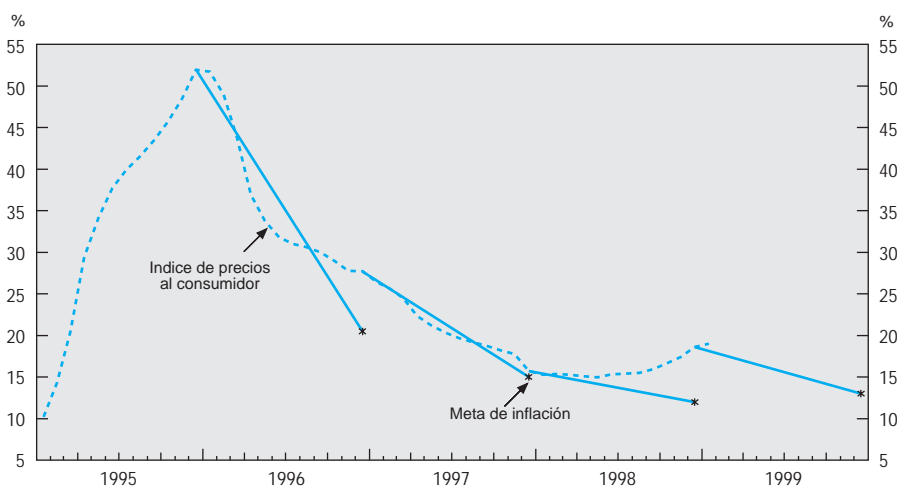
La estrategia de política

El objetivo prioritario del Banco de México es la estabilidad de los precios en el largo plazo²¹. Desde 1995, el Banco explica cada año en su programa de política (presentado en el mes de enero) como pretende alcanzar este objetivo. Determinado conjuntamente por el Banco y la Secretaría de Hacienda (en términos de la tasa de crecimiento del IPC de diciembre a diciembre) se anuncia un objetivo anual de inflación, estableciendo un sendero de reducción gradual hacia el objetivo de largo plazo. En este marco, la base monetaria es utilizada como meta intermedia; el Banco publica su calendario, fijado en función del objetivo de inflación y consistente con las previsiones macroeconómicas generales para el año. Como parte de sus compromisos de política, el Banco anuncia también un techo anual para la expansión del crédito interno neto y un objetivo para el crecimiento de los activos internacionales netos²². En razón del régimen en vigor de flotación de la tasa de cambio²³, las metas intermedias para los agregados monetarios también están destinadas a dar al mercado señales valiosas y compromisos creíbles, y en esa medida juegan un papel más visible que en otros países que utilizan objetivos explícitos de inflación.

El programa monetario para 1998 fue preparado en un contexto de inestabilidad financiera global ligada a la crisis asiática que, sin embargo, no tenía todavía sino un impacto limitado sobre México. El programa insistía en la preferencia de las autoridades monetarias por un enfoque gradual de reducción de la inflación a fin de asegurar que los progresos alcanzados fueran durables. Los objetivos de inflación anunciados en los programas monetarios para 1996 y 1997 establecían un camino claramente decreciente para la inflación. A pesar de una cierta desviación con respecto a los objetivos oficiales (de 7 puntos porcentuales en 1996), los resultados respetaron globalmente ese propósito,

con la inflación cayendo de 52 por ciento a finales de 1995 a 15.7 por ciento a finales de 1997 (Figura 8). Para 1998, el objetivo de inflación fue fijado en 12 por ciento, dentro de un marco macroeconómico que apuntaba a un crecimiento de 5 por ciento del PIB real. La proyección para el crecimiento de la base monetaria fue fijada en 22.5 por ciento, considerada como una meta consistente con la previsión de crecimiento del PIB nominal (18.3 por ciento) y con una remonetización limitada (Figura 9).

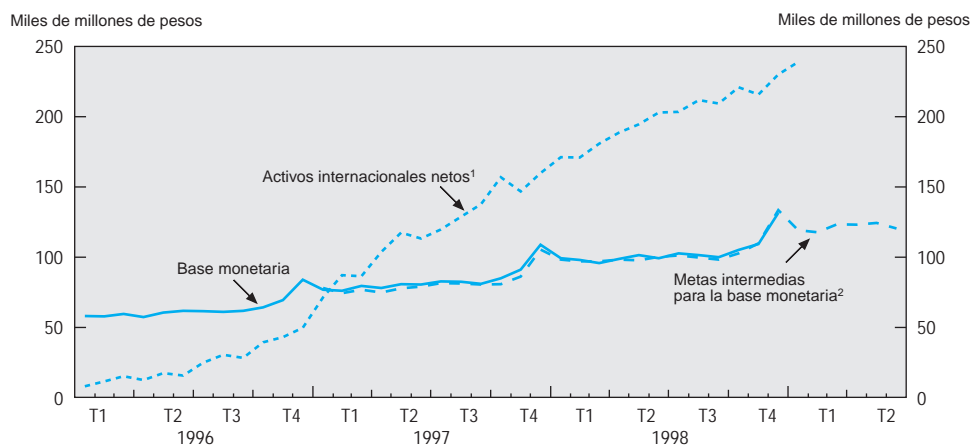
Figura 8. Objetivos de inflación
Cambios porcentuales durante 12 meses



Fuente: Banco de México.

En 1998, como en 1997, el mantenimiento de condiciones ordenadas en los mercados cambiario y monetario fue presentado como un objetivo importante que guiaría las operaciones del Banco. El Banco anunció que buscaría seguir, en general, una política monetaria neutra pero que ajustaría en consecuencia, si circunstancias imprevistas lo requirieran, la posición de dicha política, restringiéndola o relajándola, para enfrentar los choques internos o externos²⁴. El método normalmente utilizado por el Banco para lograr ese resultado consiste en colocar al sistema bancario en una posición “corta” o “larga”, lo que empuja las tasas de interés al alza o a la baja, respectivamente. El Banco reafirmó también la importancia de mantener el régimen de tasa de cambio flotante, aunque un cierto número de reglas del marco de las políticas están orientadas a reducir la inestabilidad de la tasa de cambio así como las incertidumbres que podrían reforzar la percepción de riesgos cambiarios. Esas reglas incluyen: el techo a la expan-

Figura 9. **Base monetaria y activos internacionales netos**
Balances al final del período



1. Los activos internacionales netos son definidos como las reservas brutas menos las obligaciones de largo plazo, tales como los préstamos del FMI.
2. La aceleración de la base monetaria al final de cada año es un patrón estacional estable, que es tomado en cuenta en la definición de la meta por parte del Banco Central.

Fuente: Banco de México.

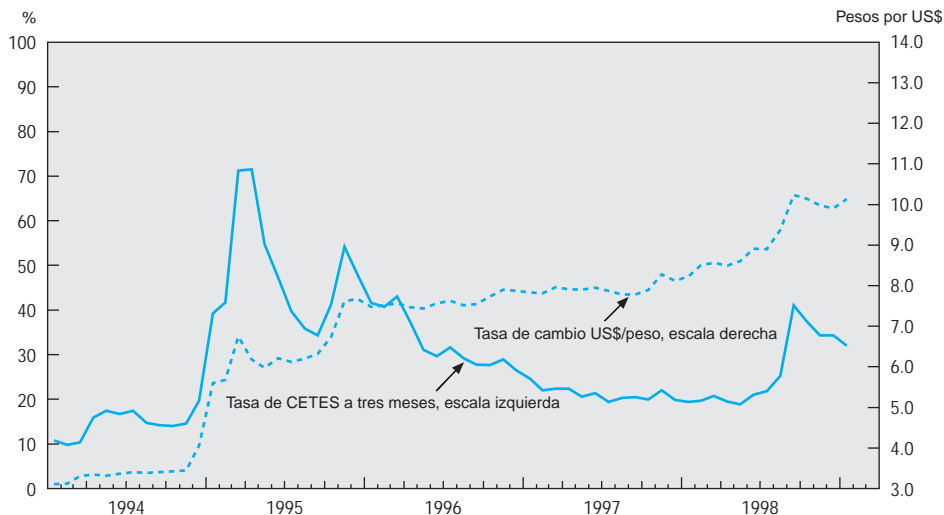
sión del crédito interno; la meta para la acumulación de activos internacionales netos; el hecho de que el Banco Central no actúe como un fijador de precios en los mercados monetarios (lo que aumenta el papel de las tasas de interés en la absorción de los choques de liquidez); y los mecanismos de opciones de venta y de adjudicación de dólares predeterminada, utilizados por el Banco para sus transacciones de divisas (*Estudio*, 1998, Recuadro 1)²⁵. Finalmente, el Banco insistió en la importancia de la coordinación y de la transparencia de la política: en particular, una posición fiscal restrictiva fue considerada como un elemento clave de la estrategia global de lucha contra la inflación, al ser la política monetaria incapaz por sí sola de alcanzar este objetivo; se consideró, por último, que una política activa de comunicación por parte de las autoridades monetarias sería un instrumento esencial para proporcionar una orientación al mercado.

Dado que la política monetaria actúa lentamente sobre la economía, el Banco sigue de cerca un cierto número de indicadores principales y concomitantes a fin de evaluar que la posición de las políticas sea apropiada; estos indicadores incluyen la divergencia de la base monetaria diaria con respecto al sendero proyectado, el déficit de cuenta corriente, la magnitud y la composición de las entradas de capital, los movimientos de la tasa de cambio, las fijaciones de salarios y las expectativas inflacionarias (representadas por las previsiones del sector privado sobre la inflación).

La respuesta a la crisis financiera internacional

Dado que el contexto internacional resultó en 1998 mucho peor que lo previsto, la política monetaria tuvo que ser ajustada. El desencadenamiento de la crisis asiática en el verano de 1997 tuvo, en un primer momento, un impacto relativamente pequeño sobre México, donde las tasas de interés nominales y reales seguían una tendencia decreciente y la tasa de cambio nominal era relativamente estable, en un contexto de confianza creciente y de disminución de las expectativas inflacionarias (Figura 10). Sin embargo, en el cuarto trimestre del año, la turbulencia en los mercados financieros internacionales ejerció presiones sobre la tasa de cambio peso/dólar que se debilitó ligeramente, y las tasas de interés a corto plazo subieron durante algunas semanas, para volver a bajar después. A principios de 1998, la caída en los precios del petróleo generó ciertas inquietudes sobre la balanza de pagos de México; al mismo tiempo, las expectativas inflacionarias volvieron a subir, principalmente como resultado de la debilidad de la tasa de cambio y de los aumentos en los precios y tarifas administrados. Con un peso nuevamente en deslizamiento en el mercado cambiario, el Banco Central endureció la política monetaria en varias etapas: en marzo, el banco abandonó su posición neutra colocando al sistema bancario en una posición "corta"; en junio y agosto se tomaron nuevas medidas restrictivas. Pero el impacto sobre las tasas de interés a corto plazo fue más bien modesto y el peso siguió depreciándose, aunque a un ritmo menor.

Figura 10. **La tasa de cambio y las tasas de interés desde 1994**



Fuente: Secretariado de la OCDE.

A finales del mes de agosto, las inquietudes de los inversionistas en cuanto a los mercados emergentes se intensificaron en razón de la debilidad persistente en Asia y del inicio de la crisis en Rusia. El riesgo de contagio hacia varios países de América Latina fue agravado, en el caso de México, por las incertidumbres internas relacionadas con el debate público acerca de la reforma financiera. La mayoría de las entradas de capital disminuyeron o se volvieron negativas, ejerciendo fuertes presiones sobre el peso. Este factor, junto con la inversión de las expectativas inflacionarias, condujo al Banco Central a reaccionar con determinación. Pero para asegurar que su acción fuera efectiva en este nuevo contexto inestable, se introdujeron nuevos instrumentos. Dado que el mercado monetario experimentaba todavía una situación de exceso de liquidez, el colocar al sistema bancario en una posición “corta” no bastaba para lograr un fuerte incremento de las tasas de interés y evitar la depreciación del peso que podía comprometer la lucha contra la inflación. En consecuencia, el Banco estableció, entre otros mecanismos, un depósito obligatorio remunerado para los bancos comerciales que, en combinación con las operaciones de mercado abierto, le permitiría absorber los excesos de liquidez y recuperar el control sobre las tasas de interés a corto plazo (Recuadro 1, ítem *iii*). Al mismo tiempo, frente a las presiones crecientes sobre la tasa peso/dólar y ante el riesgo de una inestabilidad excesiva en los mercados poco desarrollados, la Comisión Cambiaria decidió que se requería una intervención discrecional en esos mercados, además del mecanismo de adjudicación de dólares predeterminada (que es lanzado cuando la tasa de cambio se deprecia en más de 2 por ciento en el curso de un día)²⁶. En un sólo día, el 10 de septiembre, el Banco vendió US\$ 478 millones, de los cuales US\$ 200 millones fueron a través de la adjudicación predeterminada.

Resultados

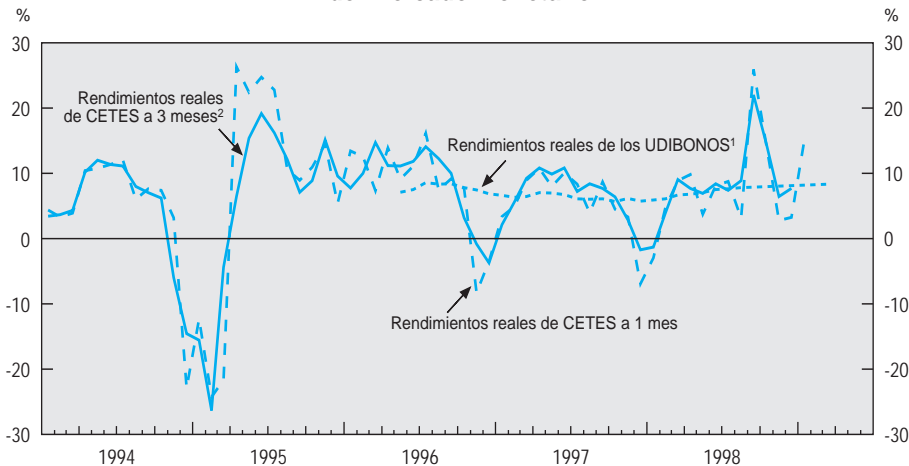
Mientras que, hasta el mes de agosto de 1998, la mayor parte de las presiones provenientes de la disminución gradual de las entradas de capital fueron absorbidas por la tasa de cambio, a partir de la introducción de los nuevos instrumentos monetarios las presiones fueron absorbidas mediante una combinación de modificaciones en las tasas de interés y en la tasa de cambio. La tasa de los CETES a tres meses aumentó de aproximadamente un 25 por ciento en agosto a 42 por ciento en septiembre. Después fluctuó alrededor de 35 por ciento en octubre, antes de caer nuevamente un poco más tarde en el año. En términos nominales, las tasas a corto plazo se mantuvieron muy por debajo de los picos alcanzados durante la crisis de 1994-95 – cerca de 70 por ciento entre marzo y abril de 1995 – pero, al ser la inflación ahora considerablemente más baja que hace cuatro años, el incremento de las tasas a corto plazo en 1998 fue mayor, en términos reales, que el que se experimentó durante la crisis anterior (Figura 11). Durante la mayor parte del período analizado, existió una correlación “inversa” muy estrecha entre

Recuadro 1. Nuevos instrumentos de la política monetaria

A finales del mes de agosto de 1998, el Banco de México comenzó a utilizar instrumentos que, aunque ya existían, habían sido usados raras veces, e introdujo nuevos instrumentos.

- i) Frente a la débil respuesta de las tasas de interés a la ampliación de la posición “corta” del sistema bancario en agosto de 1998, el Banco Central decidió reducir el margen de sobregiro utilizado en las operaciones de pago en el mismo día, reduciendo así la liquidez del mercado monetario sobre una base diaria.
- ii) A finales del mes de agosto de 1998, durante tres días, el Banco Central fijó un piso a la tasa de interés aplicable a las operaciones diarias, reduciendo así la influencia del mercado sobre la determinación de la tasa.
- iii) A partir de septiembre de 1998, el Banco Central estableció un depósito obligatorio remunerado para los bancos comerciales – bajo la forma de un monto fijo (25 mil millones de pesos) que debe ser acumulado durante 20 días hábiles. El Banco se compromete a remplazar toda la liquidez faltante en el sistema bancario mediante subastas en el mercado abierto; al volverse un acreedor neto del sistema el Banco refuerza el control sobre el comportamiento de la tasa de interés a corto plazo. Este instrumento fue utilizado nuevamente en febrero de 1999.
- iv) El Banco Central propuso, en agosto y septiembre de 1998, el intercambio de flujos provenientes de títulos con tasa fija (o instrumentos reales de largo plazo) contra flujos provenientes de instrumentos con tasa variable. La adjudicación se hizo a través de subastas, habiéndose establecido un techo a cada banco sobre la base de las reservas obligatorias acumuladas en el Banco Central. Esta operación permitió a los bancos reducir su exposición al riesgo de variación de las tasas de interés.

Figura 11. Rendimientos reales de bonos indizados e instrumentos del mercado monetario

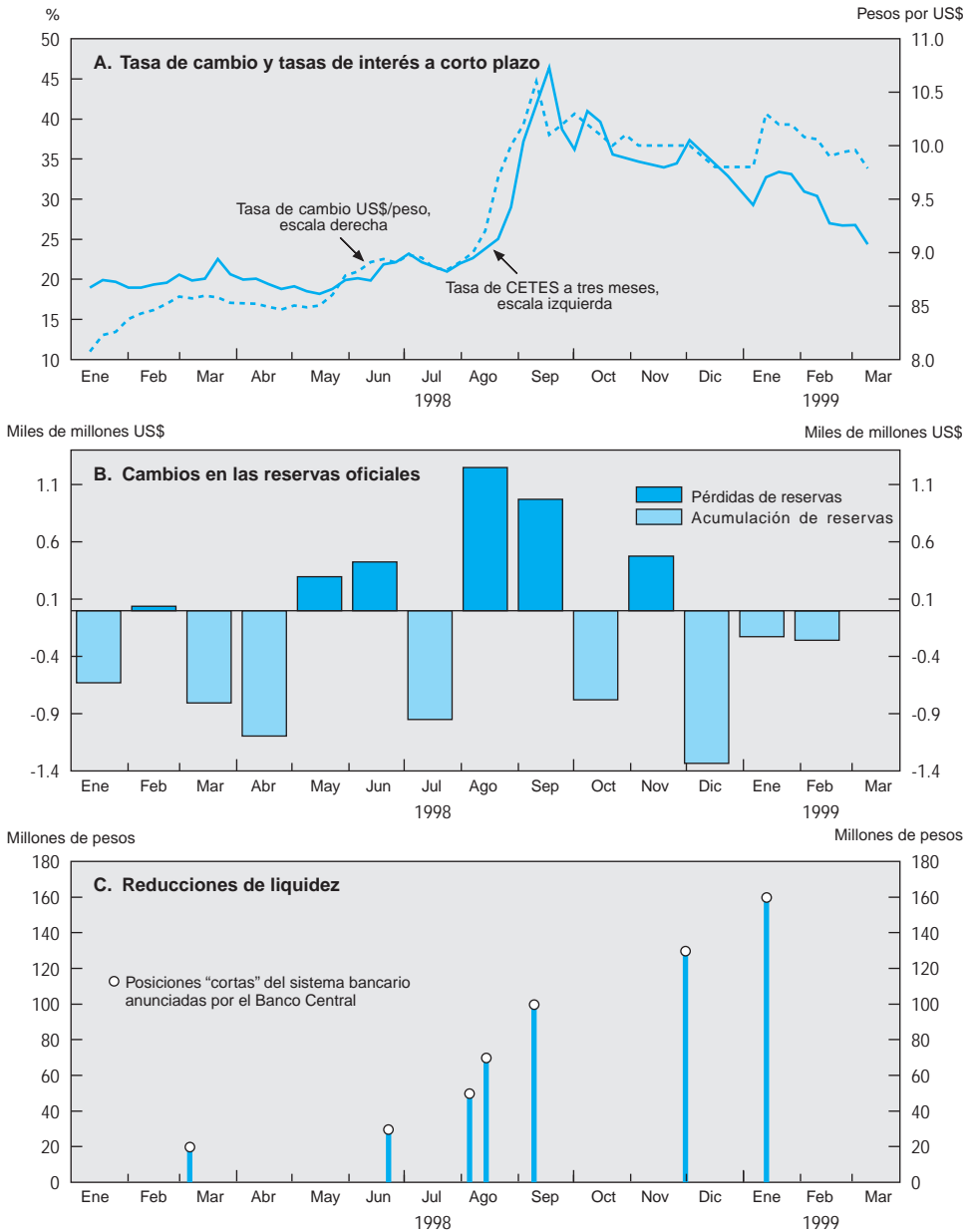


1. Los UDIBONOS son bonos ligados a los UDI (indizados a la inflación). La última observación trazada corresponde a marzo de 1999; la subasta anterior fue en agosto de 1998.

2. La tasa de CETES a tres meses menos la inflación en el trimestre corriente.

Fuente: Banco de México.

Figura 12. La tasa de cambio y algunas variables monetarias selectas en 1998



Fuente: Secretariado de la OCDE y Banco de México.

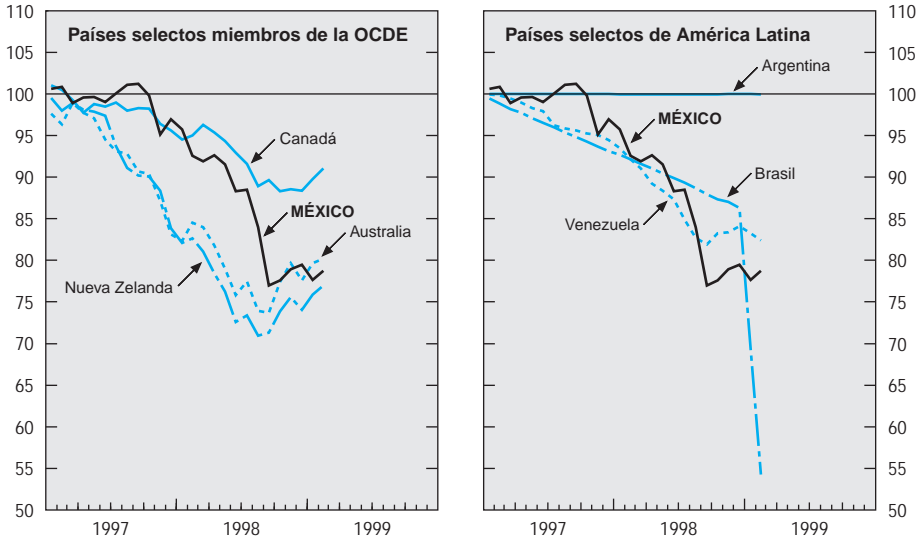
la evolución de las tasas de interés a corto plazo y el tipo de cambio, con las tasas de interés subiendo cuando el peso se depreciaba (Figura 12, punto A). También se absorbió una parte de las presiones mediante el uso de las reservas oficiales, principalmente a través del mecanismo de adjudicación de dólares predeterminada. Después de haber subido hasta finales del mes de abril –llegando a un nivel superior a los US\$ 30 millones– las reservas oficiales cayeron en US\$ 0.7 miles de millones en mayo-junio, en US\$ 2.2 miles de millones en agosto-septiembre, y en cerca de US\$ 0.5 miles de millones en noviembre. Sin embargo, las reservas remontaron en aproximadamente US\$ 1.4 miles de millones en diciembre y siguieron creciendo, aunque a un ritmo menor, en enero y febrero de 1999 (Figura 12, punto B)²⁷. A lo largo de los doce meses de 1998, el peso se depreció en cerca de 20 por ciento frente al dólar y en términos efectivos. El peso perdió así más valor, sobre todo en términos efectivos, que las monedas de los otros países grandes de América Latina –Venezuela, Brasil y particularmente Argentina que ligó su moneda al dólar mediante una junta monetaria en sentido estricto; por el contrario, su devaluación fue más parecida a la de otros países miembros de la OCDE exportadores de materias primas, como Australia y Nueva Zelanda (Figura 13).

La reacción en cadena provocada por la crisis brasileña en enero de 1999 fue menos perturbadora que el choque del verano de 1998, quizá porque fue mucho menos sorpresiva. Después de debilitarse en alrededor de 8 por ciento con respecto al dólar, el peso se recuperó rápidamente y, hacia principios del mes de marzo, regresó a un nivel cercano al de finales de 1998. Las tasas de interés a corto plazo reaccionaron de la misma manera, creciendo de cerca de 30 por ciento a 36 por ciento, para caer después a menos de 30 por ciento.

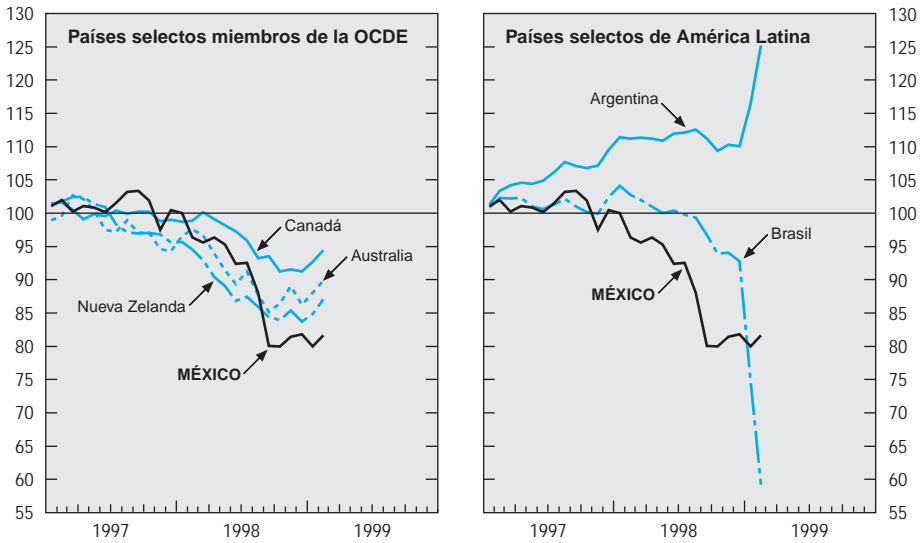
Los principales agregados monetarios, como la moneda y el crédito, parecen haber sido menos afectados por los choques externos ocurridos en 1998 que las tasas de interés y la tasa de cambio. Durante los doce meses de ese año, la base monetaria creció en 20.8 por ciento. Su evolución durante el año mencionado fue cercana a la proyectada en el programa monetario del Banco de México –las desviaciones con respecto al sendero esperado caen en lo esencial dentro del intervalo de confianza estadística²⁸. Tanto la inflación como las tasas de interés fueron superiores a lo previsto, pero sus efectos sobre la demanda de dinero se compensaron mutuamente. Durante los doce meses de 1998, el agregado monetario en sentido estricto (M1) creció en 17.8 por ciento, ya que tanto el dinero en circulación como los depósitos a la vista se incrementaron. Sin embargo, las altas tasas de interés provocaron una desaceleración ininterrumpida del crecimiento de M1 a lo largo del año. Este efecto se sintió con más fuerza en los depósitos a la vista en moneda nacional. El crecimiento del agregado de la oferta de dinero en sentido amplio (M4) también experimentó una desaceleración en 1998: de 28 por ciento en diciembre de 1997 (en base anual) a 23.2 por ciento en diciembre de 1998; dado que la

Figura 13. Tasas de cambio de algunos países selectos
 Finales de 1996 = 100

A. Con respecto al dólar



B. En términos efectivos



Fuente: Secretariado de la OCDE.

inflación se aceleró durante 1998, la desaceleración de M4 fue más pronunciada en términos reales (Cuadro 7). Para el año en su conjunto, tanto M1/PIB como M4/PIB permanecieron prácticamente sin cambios (Figura 14).

Cuadro 7. **Préstamos bancarios y ahorros financieros**

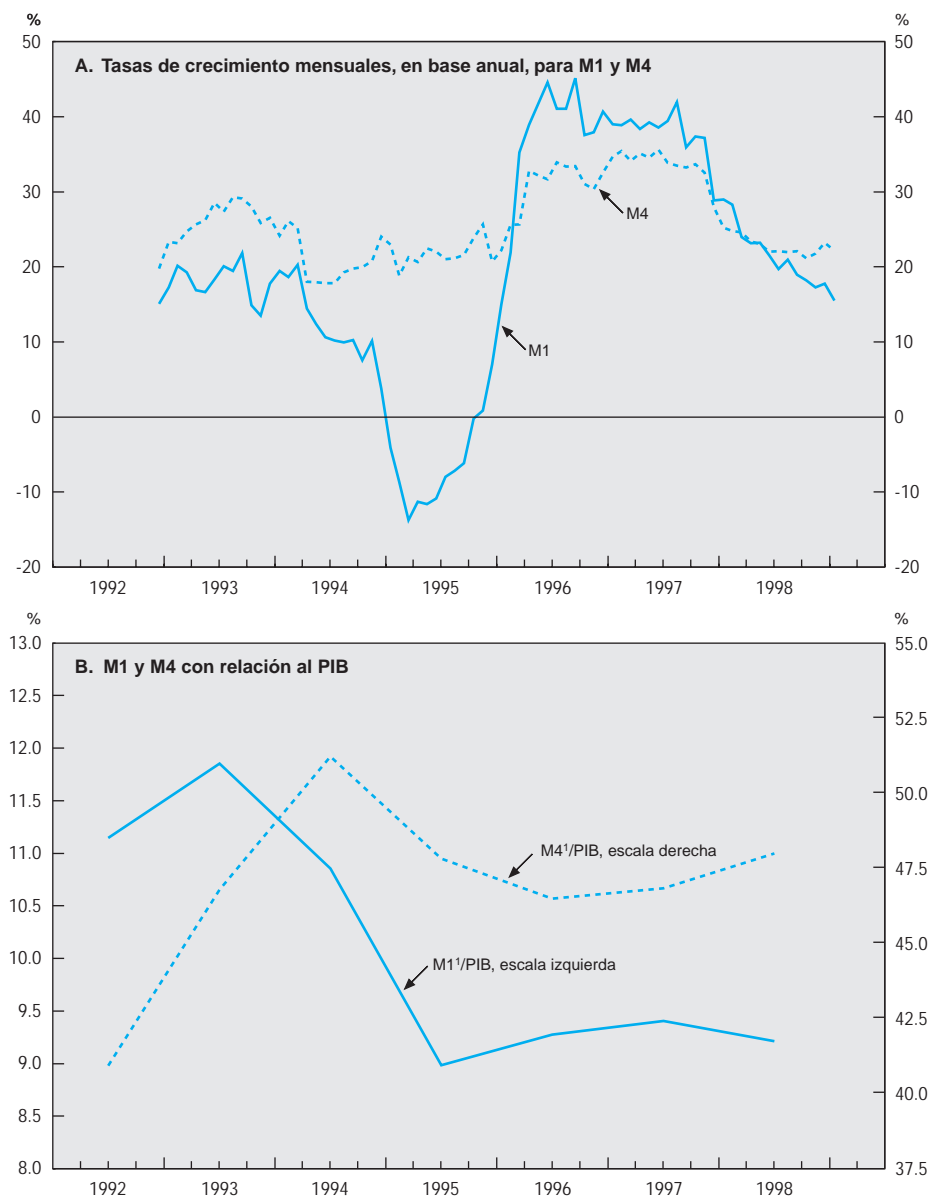
	Dic. 1994	Dic. 1995	Dic. 1996	Dic. 1997	Junio 1998	Sept. 1998	Dic. 1998
Existencias al final del período, miles de millones de pesos							
M4	729	880	1 166	1 493	1 636	1 702	1 839
Crédito bancario							
Total	640	810	910	989	1 058	1 110	1 135
Al sector privado	613	764	863	918	987	1 022	1 050
Excluyendo las compras oficiales de activos ¹	613	619	511	499	542	561	564
Cambios porcentuales en base anual, en términos reales							
M4	15.9	-20.6	3.8	10.6	5.7	5.2	3.9
Crédito bancario							
Total	32.7	-16.7	-12.1	-6.0	-1.4	2.4	-3.2
Al sector privado	31.9	-18.0	-11.5	-8.1	-2.9	-0.2	-3.6
Excluyendo las compras oficiales de activos ¹	31.9	-33.6	-35.3	-15.6	-1.4	1.7	-4.7

1. Excluye los activos vendidos o transferidos a fondos fiduciarios en el contexto de los programas de apoyo a los bancos y a los deudores.

Fuente: Banco de México.

Después de una fuerte caída a causa de la crisis del peso de 1994, el saldo del crédito al sector privado se recuperó en 1998, pero esta recuperación fue limitada tanto en su magnitud como en su duración. El crecimiento real de un año al otro de los préstamos de los bancos comerciales al sector privado se volvió positivo en julio de 1998²⁹ gracias al dinamismo del crédito al consumo, en particular las compras con tarjetas de crédito. El endeudamiento neto de las empresas y de las personas con una actividad empresarial también comenzó a crecer (en términos reales) en el segundo trimestre del año. Por el contrario, los créditos hipotecarios otorgados por los bancos comerciales siguieron disminuyendo, aunque es probable que este movimiento haya sido parcialmente compensado por el aumento de los préstamos hipotecarios acordados por las instituciones financieras especializadas. El mejoramiento de las condiciones del mercado de crédito se interrumpió a finales del mes de agosto. El contexto adverso tanto a nivel global como a nivel nacional prevaleciente desde entonces, junto con el endurecimiento adicional de la política monetaria y las crecientes incertidumbres sobre

Figura 14. Agregados monetarios



1. Cifras al final del año.
Fuente: Banco de México.

las perspectivas de crecimiento, intensificaron los riesgos de incumplimiento con los créditos, lo que a su vez se reflejó en mayores primas de riesgo. Todo esto parece haber provocado que los hogares y las empresas, tanto como los bancos, sean más reticentes a iniciar nuevas operaciones crediticias. Como se verá en el Capítulo IV, las incertidumbres fueron agravadas durante la mayor parte de 1998 por la ausencia de avance en la adopción del paquete de reforma financiera, que deja sin respuesta la cuestión de saber qué tanto del costo final de dicho paquete será pagado por el sector bancario.

Los bancos de desarrollo – con excepción de BANCOMEXT – redujeron también aún más sus préstamos al sector privado, manteniendo la tendencia observada durante los tres últimos años³⁰. Esto se explica principalmente por las medidas discrecionales tomadas por la Secretaría de Hacienda para incitar a estos bancos a fortalecer sus balances. La restricción crediticia afectó más significativamente a las empresas medianas, que sólo representan un 9.2 por ciento del crédito total otorgado por los bancos de desarrollo.

Evaluación

La crisis financiera internacional fue una prueba difícil para el marco de política monetaria adoptado en México después de la crisis del peso de 1994. Ese nuevo marco, en particular los instrumentos destinados a controlar la liquidez interna y las tasas de interés, así como los mecanismos para frenar la inestabilidad del mercado cambiario, probaron su utilidad pero mostraron también sus límites, sobre todo después de la crisis de insolvencia en Rusia, cuando se intensificaron las presiones sobre el peso. Una tasa de cambio flotante absorbe satisfactoriamente, en un primer momento, los choques externos y limita la caída de la producción, pero presenta también un riesgo de sobreajuste en razón de una peligrosa interacción entre inflación, expectativas inflacionarias y depreciación. En consecuencia, cuando el Banco de México consideró que la depreciación del peso era inconsistente con los parámetros fundamentales de la economía y que el aumento de las expectativas inflacionarias se volvía preocupante, actuó vigorosamente para complementar los instrumentos existentes de política monetaria con nuevos instrumentos más potentes y discrecionales. Su introducción permitió a las autoridades restringir fuertemente las condiciones monetarias, aumentar las tasas de interés y enviar señales fuertes al mercado. Además, el mecanismo de adjudicación de dólares predeterminada fue suplementado en una ocasión – en septiembre – con intervenciones directas en el mercado cambiario para prevenir una inestabilidad excesiva.

Esta combinación de flexibilidad de la tasa de cambio y de rigor de la política económica fue, en su conjunto, bien recibida por el mercado y resultó ser un método

eficaz de gestión de la crisis así como para enfrentar la caída en los precios internacionales del petróleo y el deterioro consecuente de la cuenta corriente en México. Esto ayuda a explicar por qué el efecto de contagio sobre México fue relativamente limitado y cómo se preservó en gran medida la confianza. La observación de un indicador clave sugiere que, en este aspecto, México obtuvo mejores resultados que la mayoría de los otros países de América Latina, en particular Venezuela, Brasil y Argentina. En efecto, aunque experimentó una ampliación que la llevó a un nivel cercado a los 10 puntos porcentuales en el momento más duro de la crisis del verano pasado, la brecha entre los rendimientos de los títulos públicos en México (en dólares), por un lado, y los bonos del Tesoro en Estados Unidos, por el otro, fue de manera consistente la más baja de esos países.

Pero la administración de la crisis no impidió una agravación de la inflación que terminó el año en 18.6 por ciento, muy por encima de la meta oficial de 12 por ciento. Si, como consecuencia de un nuevo choque, el peso se depreciara excesivamente, la inflación volvería a aumentar a partir de un nivel ya de por sí alto, con el riesgo de comprometer la credibilidad de la política monetaria. La principal prioridad de la política debería ser entonces evitar el engranaje de depreciación e inflación y hacer que el país regrese de una manera sólida a un sendero de desinflación. En el contexto de un régimen de tasa de cambio flotante, se necesita una meta inflacionaria creíble a fin de proporcionar un ancla a la política económica, preservar la confianza y, en última instancia, posibilitar la caída de las tasas de interés.

Es probable que la política de control de la inflación imponga ciertos costos, sobre todo en el corto plazo. El crecimiento del PIB real muestra ya una desaceleración – aunque quizá menos fuerte de lo que se temía, especialmente a la luz de la casi total desaparición del crédito bancario a la economía nacional; y todavía no queda claro en que medida el aún frágil sistema bancario sufrirá las consecuencias de las altas tasas de interés. El marasmo prolongado en el mercado del crédito bancario interno no ha impedido que la recuperación económica se mantenga a un ritmo sostenido, al menos hasta hace muy poco tiempo. La evidencia empírica disponible sugiere que las empresas se financiaron recurriendo a otras fuentes: hubo una fuerte expansión de los créditos de proveedores y de los préstamos de instituciones no bancarias, mientras que las empresas orientadas a la exportación lograron obtener créditos en divisas en condiciones relativamente favorables (Capítulo I). Sin embargo, queda por ver durante cuánto tiempo podrán esas fuentes alternativas de financiamiento apoyar a la economía; y, a más largo plazo, será necesario fortalecer el sistema financiero para asegurar un crecimiento económico sostenible (ver Capítulo IV).

La política fiscal frente a la caída de los precios del petróleo

Consideraciones generales

Después de la crisis del peso en 1994, la política fiscal fue restringida como parte del programa de estabilización. Desde entonces se ha mantenido una posición prudente de la política fiscal, destinada principalmente a la consolidación de la estabilidad macroeconómica, mientras que al mismo tiempo se promueve la inversión y la reorientación del gasto hacia los programas sociales (Figura 15). De 1995 a 1997, los resultados presupuestales estuvieron cerca del equilibrio (Cuadro 8); los superávits primarios promediaron 4 por ciento del PIB, y la proporción deuda/PIB disminuyó de una manera continua. En 1998, las previsiones presupuestales iniciales apuntaban a un déficit equivalente a 1.25 por ciento del PIB, en parte como consecuencia de la caída esperada de los ingresos petroleros³¹. Sin embargo, sin considerar el costo de la reforma del sistema de pensión y del seguro médico, se prevé que el balance financiero del sector público mostrará un pequeño superávit. Tanto en 1997 como en 1998, los ingresos efectivos fueron sensiblemente diferentes de las previsiones presupuestales iniciales; pero se ajustó el gasto en un monto equivalente, por lo que el déficit presupuestal se

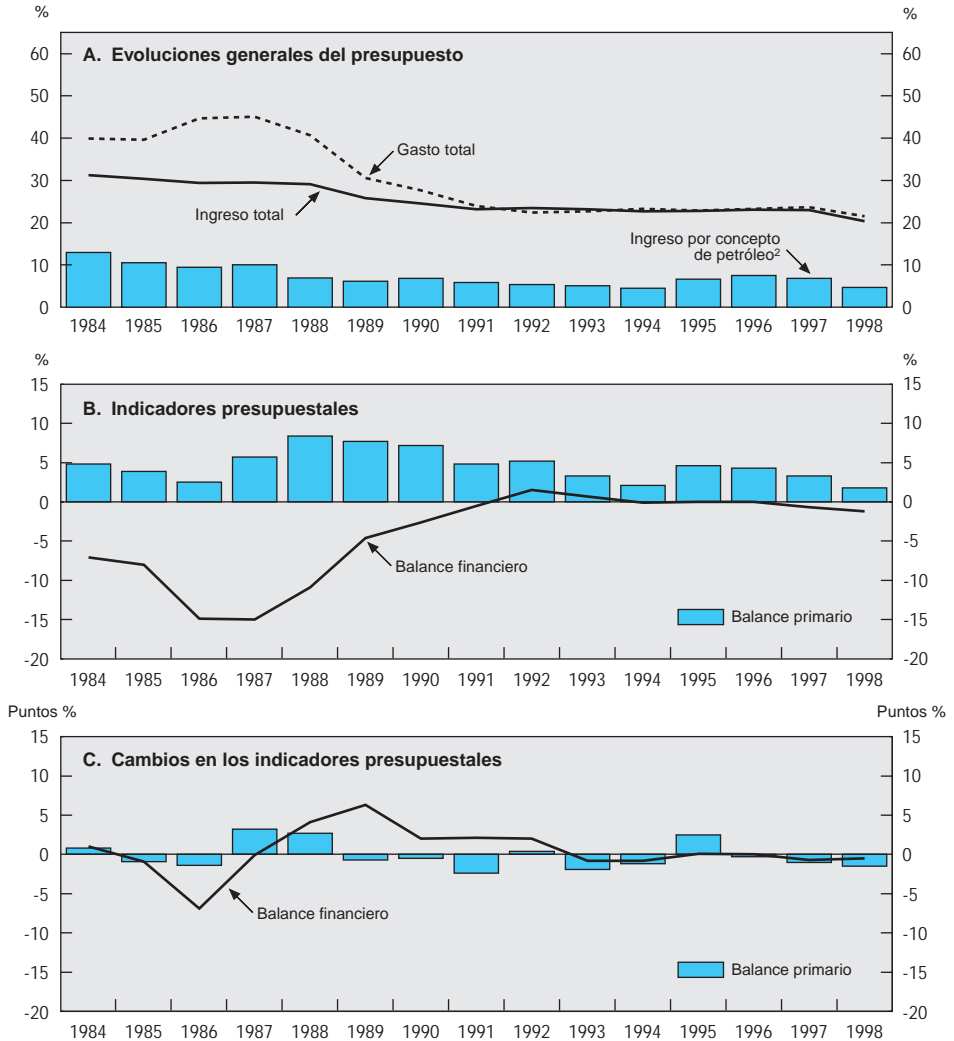
Cuadro 8. **Cuentas financieras del sector público**
Porcentaje del PIB

	1995	1996	1997		1998			1999	2000
	Resultado	Resultado	Presupuesto	Resultado	Presupuesto inicial	Presupuesto ajustado ¹	Resultado ²	Presupuesto ²	Proyección oficial
Ingreso	22.8	23.1	22.4	23.0	21.2	20.3	20.4	20.4	20.5
Gasto	22.9	23.3	23.0	23.7	22.5	21.6	21.5	21.8	21.6
Balance financiero	0.0	0.0	-0.5	-0.7	-1.3	-1.3	-1.2	-1.3	-1.0
Balance primario	4.6	4.3	3.4	3.3	2.1	2.1	1.8	2.8	2.9
<i>Memorandum items:</i>									
Pagos de intereses, total	4.6	4.4	3.9	3.9	3.6	3.6	2.9	4.0	3.8
de los cuales:									
Reservas para programas de apoyo ³	0.8	0.8	-	1.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.5
Costo de la reforma del IMSS ⁴	-	-	0.7	0.7	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5
Repartición de ingresos	2.7	2.8	2.8	3.0	3.0	2.9	3.0	3.0	3.0

1. Presupuesto inicial, ajustado por los tres paquetes fiscales de enero, marzo y julio de 1998.
2. El resultado para 1998 es la estimación preliminar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hecha en enero de 1999. La proyección para 1999 es el presupuesto aprobado.
3. Depósitos hechos a FOBAPROA para cubrir parte del costo de los programas de apoyo a los bancos y deudores (véase la sección sobre el sector bancario en la Parte IV, más abajo).
4. El IMSS es el instituto de seguridad social para los trabajadores del sector privado; el costo total de la reforma incluye tanto la disminución de ingresos como mayores gastos.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Figura 15. Indicadores presupuestales¹
Como porcentaje del PIB



1. El sector público incluye al gobierno federal y a las empresas públicas bajo control presupuestario (como PEMEX). No se incluye la intermediación financiera de los bancos de desarrollo; el balance financiero es el balance "económico" según la terminología mexicana; el balance primario es el balance financiero menos los pagos netos de intereses.
 2. Las estimaciones para 1998 corresponden a las proyecciones del presupuesto ajustadas por el impacto de la caída de los precios del petróleo.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México.

mantuvo cerca de la meta. En 1997, el dinamismo de la actividad permitió obtener ingresos más altos que los previstos, lo que hizo posible superar los gastos efectivos en 0.7 por ciento del PIB (con respecto al presupuesto inicial). En 1998, por el contrario, la caída de los ingresos relacionados con el petróleo obligó al gobierno a realizar recortes presupuestales equivalentes aproximadamente a un 0.9 por ciento del PIB.

Además de la influencia de variables exógenas como los movimientos de los precios internacionales del petróleo y de las tasas de interés mundiales, las evoluciones fiscales se han visto afectadas desde 1995 por un cierto número de elementos estructurales. En primer lugar, tuvieron que constituirse algunas reservas para cubrir el costo de los programas que fueron instrumentados para apoyar a los bancos y a los deudores después de la crisis³². Del costo fiscal total estimado – 14.4 por ciento del PIB de acuerdo a las estimaciones hechas a principios de 1998 – el equivalente de un 2.9 por ciento del PIB ya fue desembolsado durante el período 1995-97. Las asignaciones presupuestadas para 1998 representan un monto adicional de 0.3 por ciento del PIB. En los próximos años, los valores que remplazarán las obligaciones de FOBAPROA (organismo gubernamental encargado de las insolvencias bancarias) serán completamente garantizados por el gobierno, pero los términos y las condiciones están aún por definirse. En la medida en que no serán transformados en deuda pública directa, no existe un calendario regular de servicio³³. En segundo lugar, en el contexto de una mayor descentralización de las responsabilidades en materia de gasto, las transferencias del gobierno federal hacia los niveles más bajos de gobierno han estado creciendo, hasta alcanzar un 3 por ciento del PIB en 1998. En tercer lugar, la instrumentación de la reforma de la seguridad social en 1997 comenzó a ejercer ciertas presiones sobre el presupuesto: las contribuciones al seguro médico del IMSS son más bajas³⁴; además, la transición del antiguo sistema de pensión de retención de cuotas a medida que se reciben los ingresos hacia un sistema de pensión totalmente financiada por capitalización, implica a la vez ingresos menores (dado que las contribuciones hechas anteriormente al IMSS son canalizadas ahora a fondos privados de administración) y gastos mayores para llenar la brecha entre el ahorro individual acumulado y los derechos de pensión en el caso que los trabajadores opten por el sistema anterior. Dado que las reformas fueron instrumentadas en julio de 1997, su impacto en un año entero comenzó a sentirse solamente en 1998; el costo anual es estimado en un 1.5 por ciento del PIB durante cerca de 20 años, reduciéndose progresivamente después.

Evoluciones presupuestales en 1997

En 1997 las cuentas financieras del sector público ampliado registraron un déficit de 0.7 por ciento del PIB, lo cual fue ligeramente superior a las previsiones presupuestales. Los ingresos se incrementaron más rápido de lo previsto, alcanzando

un 23 por ciento del PIB, es decir 0.6 puntos por encima de las previsiones. La mayor parte de este incremento provino de los ingresos tributarios federales (impuesto al ingreso e IVA, en particular), en razón de una rápida expansión de la economía que amplió la base fiscal y del hecho que las medidas tomadas para mejorar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y luchar contra la evasión empezaron a rendir sus frutos (Cuadro 9). Por el contrario, los ingresos no fiscales del gobierno federal (que incluyen las contribuciones provenientes de la empresa pública petrolera PEMEX) bajaron a 6.2 por ciento del PIB, contra un 6.6 por ciento un año antes, reflejando principalmente la caída en los precios del petróleo en los últimos meses del año. Los ingresos de las empresas públicas bajo control presupuestario aumentaron como proporción del PIB, alcanzando un 9 por ciento, en la medida en que las mayores ventas de bienes y servicios (sobre todo por parte de la Comisión Federal de Electricidad, CFE) compensaron la caída de los ingresos de PEMEX y de las contribuciones al IMSS³⁵ (Cuadro 10).

Cuadro 9. **Presupuesto del gobierno federal**
Porcentaje del PIB

	1995	1996	1997		1998			1999
	Resultado	Resultado	Presupuesto	Resultado	Presupuesto inicial	Presupuesto ajustado ¹	Resultado ¹	Presupuesto ²
Ingreso	15.2	15.7	15.2	16.0	14.9	14.1	14.1	14.8
Contribución de PEMEX	3.9	4.5	4.0	4.1	3.2	2.2	2.3	1.7
Otros ingresos no tributarios	2.0	2.1	2.1	2.1	1.6	1.7	1.4	1.8
Ingresos tributarios	9.3	9.0	9.1	9.8	10.1	10.2	10.4	11.3
<i>de los cuales:</i>								
Impuestos al ingreso	4.0	3.9	3.5	4.2	4.2	4.2	4.3	4.7
IVA	2.8	2.9	2.8	3.1	3.0	3.0	3.1	3.2
Impuestos indirectos	1.3	1.2	1.7	1.4	1.9	1.9	2.0	2.4
Derechos de importación	0.6	0.6	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6
Gasto	16.1	16.1	16.3	17.3	16.4	16.0	15.8	16.3
Programable	9.5	9.3	9.8	10.4	10.3	10.0	10.0	9.5
Gasto corriente	7.8	7.6	8.7	8.7	9.1	8.7	8.4	–
Gasto de capital	1.9	1.9	1.7	1.9	1.6	1.7	1.6	–
Pagos rezagados	–0.2	–0.2	–0.5	–0.3	–0.4	–0.4	–	–
No programable	6.6	6.8	6.5	6.9	6.1	6.0	5.8	6.8
Repartición de ingresos	2.7	2.8	2.8	3.0	3.0	2.9	3.0	3.0
Pagos de intereses ³	3.8	3.7	3.3	3.4	2.8	2.8	2.5	3.5
Otros ⁴	0.1	0.2	0.4	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3

1. Presupuesto inicial, ajustado por los tres paquetes fiscales de enero, marzo y julio de 1998.

2. El resultado para 1998 es la estimación preliminar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hecha en enero de 1999. La proyección para 1999 es el presupuesto aprobado.

3. Incluye las reservas hechas para los programas de apoyo a los bancos y deudores.

4. Incluye cuentas pagaderas del período fiscal anterior y el gasto neto del gobierno federal en favor de las empresas estatales.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 10. **Empresas públicas bajo control presupuestario: cuentas financieras¹**
Porcentaje del PIB

	1995	1996	1997		1998			1999
	Resul- tado	Resul- tado	Presu- puesto	Resul- tado	Presu- puesto inicial	Presu- puesto ajustado ²	Resul- tado ³	Presu- puesto ³
Ingreso	8.9	8.7	8.6	9.0	7.9	7.8	8.0	7.3
PEMEX	2.7	2.9	3.0	2.7	2.6	–	2.2	2.1
Otras empresas públicas	4.8	4.5	4.2	4.4	3.7	–	4.3	3.5
Transferencias recibidas	1.4	1.2	1.4	1.9	1.6	–	1.5	1.7
Gasto	8.3	8.4	8.0	8.3	7.7	7.2	7.4	6.8
Gasto corriente	5.9	5.7	5.7	6.2	5.4	5.2	5.6	–
Gasto de capital	1.6	2.0	1.7	1.6	1.7	1.4	1.4	–
Pago de intereses	0.8	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5

1. Empresas estatales bajo control presupuestario, con excepción de los intermediarios financieros públicos (bancos de desarrollo y fideicomisos de desarrollo).
2. Presupuesto inicial, ajustado por los tres paquetes fiscales de enero, marzo y julio de 1998.
3. El resultado para 1998 es la estimación preliminar de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hecha en enero de 1999. La proyección para 1998 es el presupuesto aprobado.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A nivel federal, la mayor parte de los ingresos adicionales fue compensada por un aumento del gasto en inversión pública y en programas sociales. El gasto corriente aumentó fuertemente en un 14.1 por ciento en términos reales, reflejando el fortalecimiento de los programas en salud, educación y nutrición. En consecuencia, el gasto total en desarrollo social representó un 55.4 por ciento del gasto total programable, contra un 53.2 por ciento en 1996 (Cuadro 11)³⁶. Hacia 1997, el gasto social se había recuperado y se situaba, en términos reales, por encima de sus niveles anteriores a la crisis, con los gastos en seguridad social explicando lo esencial de este incremento (en parte como consecuencia de la reforma del IMSS). Los gastos no programables aumentaron ligeramente como proporción del PIB, reflejando principalmente las mayores transferencias a los estados y a los municipios. Los pagos de intereses del sector público alcanzaron un 3.9 por ciento del PIB en 1997, significativamente por debajo del resultado de 1996, reflejando el efecto favorable de las tasas de interés más bajas sobre el costo del servicio de la deuda pública. Al mismo tiempo, los pagos realizados para cubrir una parte del costo de los programas de apoyo a los bancos y a los deudores fueron ligeramente superiores que en los años previos.

El presupuesto de 1998 y su instrumentación

El presupuesto de 1998 fue preparado tomando en cuenta las presiones provenientes de la reforma de la seguridad social y el costo del paquete de rescate financiero,

Cuadro 11. Gasto público programable por sector

	1995	1996	1997	1998		1998/1997 ¹ Crecimiento real
				Presupuesto inicial	Presupuesto ajustado ²	
TOTAL miles de millones de pesos (cambio porcentual)	286.3 (-15.1)	397.2 (7.1)	508.1 (7.5)	604.4 (5.8)	574.8 (0.6)	- 0.6
	Por ciento del total					
Desarrollo social	53.9	53.2	55.4	58.5	60.1	9.1
Educación	23.8	23.3	23.1	24.6	25.6	11.5
Salud	14.2	13.2	13.5	13.8	14.2	5.9
Seguridad social	8.0	8.4	10.8	11.8	12.1	12.4
Trabajo	0.2	0.2	0.4	0.4	0.4	-2.5
Asistencia y apoyo social	2.2	2.5	1.8	1.8	1.8	-0.5
Desarrollo urbano y regional	5.4	5.5	5.7	6.2	6.0	5.3
Desarrollo rural	7.1	6.7	5.6	5.2	5.1	-9.3
Medio ambiente y pesca	0.5	0.3	1.1	1.1	1.1	-1.6
Comunicaciones y transporte	5.0	5.6	5.1	3.4	3.3	-34.5
Energía	22.8	24.1	22.6	22.3	20.8	-7.6
Justicia y seguridad	5.8	6.1	5.6	5.6	5.8	4.5
Administración	4.9	4.0	4.6	3.9	3.9	-15.6

1. Cambio porcentual del resultado de 1997 al gasto ajustado de 1998.

2. Presupuesto inicial, ajustado por los tres paquetes fiscales de enero, marzo y julio de 1998.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

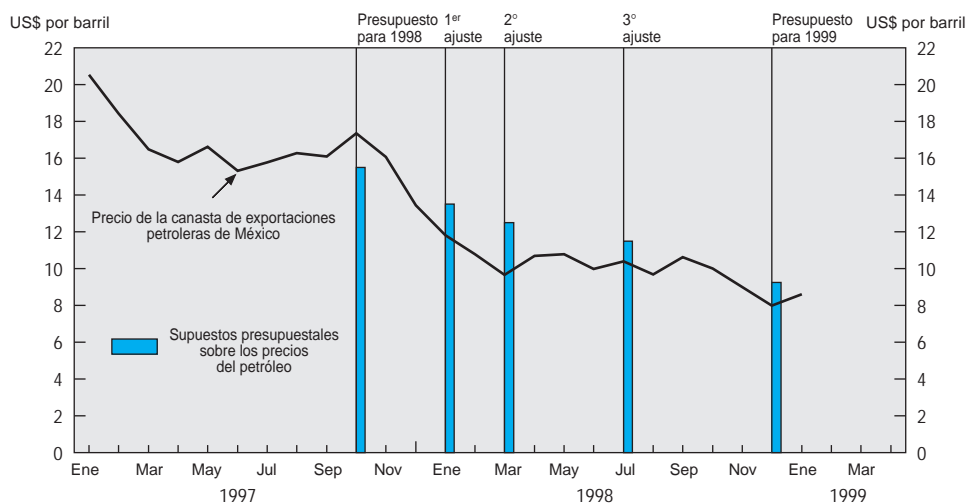
así como una hipótesis sobre la disminución esperada en los precios de exportación del petróleo. Se preveía una caída tanto de los ingresos como de los gastos en porcentaje del PIB, y se fijó una meta para el déficit del sector público equivalente a 1.25 por ciento del PIB, alrededor de 0.5 puntos porcentuales por encima del resultado de 1997. Esta ampliación proyectada del déficit financiero y la contracción del superávit primario (en 1.2 por ciento del PIB) implicaban, sin embargo, un control relativamente estricto de las finanzas públicas. La reforma de la seguridad social por sí sola representaría, en esas previsiones, un costo fiscal adicional de 0.8 por ciento del PIB en 1998, mientras que los precios del petróleo más bajos integrados en las previsiones presupuestales equivalían a una insuficiencia de ingresos para el gobierno federal de aproximadamente 1 por ciento del PIB con respecto a 1997. Con un crecimiento del PIB real que se proyectaba bajaría a 5.2 por ciento, la posición fiscal era entonces prudente, y como tal se suponía que podría apoyar el proceso de desinflación.

De acuerdo con las proyecciones presupuestales iniciales, los ingresos del sector público debían decrecer a 21.2 por ciento del PIB, casi 2 puntos porcentuales por debajo del resultado de 1997. Del lado de los gastos, se presupuestó que los desembolsos totales del sector público declinarían como porcentaje del PIB (en 1.2 puntos porcentuales con respecto al resultado de 1997). El componente programable del gasto

público federal fue establecido de tal manera que aumentaría fuertemente en términos reales. Como en los años anteriores, los desembolsos en salud, disminución de la pobreza y educación recibieron la prioridad, por lo que se proyectó que la participación del gasto social en el gasto total aumentaría a 58.5 por ciento. El gasto no programable, por el contrario, debía caer ligeramente con respecto al PIB, en razón de la caída esperada en el costo del servicio de la deuda y de la disminución de las reservas para financiar parte del costo del paquete de apoyo a los bancos y los deudores.

A principios de 1998, al caer los precios de exportación del petróleo más fuertemente de lo esperado, se volvió evidente que las estimaciones iniciales sobre los ingresos provenientes del sector petrolero (que todavía representan cerca de una tercera parte de los ingresos federales totales) eran demasiado optimistas. Las autoridades reaccionaron rápidamente e hicieron los ajustes necesarios al gasto a fin de respetar la meta presupuestaria. Se anunciaron tres paquetes fiscales sucesivos – en enero, marzo y julio de 1998 – para compensar el impacto esperado de la disminución de los precios del petróleo sobre los ingresos del sector público. De acuerdo con las estimaciones oficiales, el faltante en los ingresos petroleros representó aproximadamente un 1 por ciento del PIB, al revisarse a la baja la hipótesis presupuestal sobre los precios del petróleo, la cual disminuyó sucesivamente cerca de 4 dólares para situarse en US\$ 11.50 por barril³⁷ (Figura 16). Sin embargo, los recortes presupuestales consecutivos a esas tres series de medidas fueron ligeramente más bajos – 29.8 miles de millones de pesos, cerca de 0.8 por ciento del PIB – ya que los ingresos no petroleros fueron superiores a los presupuestados inicialmente. Esto último refleja tanto el monto de ingresos por concepto de privatizaciones como un buen resultado no anticipado de la recaudación fiscal (Cuadro 12). Las medidas de ajuste adoptadas por el gobierno tuvieron lugar en un contexto de dinamismo persistente de la demanda interna y de fuerte expansión de las importaciones; y fueron en esa medida consideradas útiles para enfriar a la economía. Además, la restricción fiscal que se instrumentó para enfrentar el choque negativo sobre los términos de intercambio fue juzgada adecuada en la medida en que podía contribuir a reforzar la confianza en las políticas económicas frente a la turbulencia financiera global.

El primer ajuste preveía recortes en los gastos de inversión y, en menor medida, en los gastos corrientes, por un monto global de 0.4 por ciento del PIB. Estos recortes implicaban el aplazamiento de los proyectos de construcción, un congelamiento parcial de salarios y contrataciones en el sector público y la reducción de los gastos de operación en un cierto número de Secretarías. Las más afectadas fueron las empresas públicas, como PEMEX y la compañía de electricidad CFE, que soportaron en conjunto alrededor de un 61 por ciento del recorte total (Cuadro 13). El segundo ajuste, aunque más pequeño (0.24 por ciento del PIB), fue similar al primero en el sentido que afectó en

Figura 16. Precios del petróleo y supuestos presupuestales¹

1. Se trata de los supuestos presupuestales sobre el precio promedio de la canasta de exportaciones petroleras de México contenidas en el presupuesto inicial para 1998, hechas en el momento en que fueron anunciadas las medidas compensatorias durante 1998, y subyacentes al presupuesto para 1999.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 12. Impacto sobre el presupuesto por la caída de los ingresos relacionados con el petróleo y medidas compensatorias¹

Miles de millones de pesos

	Ajustes			Total
	Primero	Segundo	Tercero	
Ingresos petroleros faltantes (porcentaje del PIB)	15.3 (0.4)	11.2 (0.3)	9.8 (0.3)	36.2 (1.0)
Ganancias inesperadas en el ingreso				
Mayores ingresos tributarios	0	2.2	4.3	6.5
Mayores ingresos no tributarios ²	0	2.2	2.8	5.0
de los cuales :				
Privatización	0	0	1.8	1.8
Recorte en el gasto programable (porcentaje del PIB)	15.3 (0.4)	9.0 (0.2)	5.5 (0.2)	29.8 (0.8)
Impacto neto en el balance del sector público	0	0	0	0

1. Impacto esperado en el presupuesto; estimaciones oficiales de julio de 1998.

2. Incluye ingresos por venta de bienes y servicios públicos, e intereses recibidos de los fondos de contingencia.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro 13. **Ajustes a los gastos presupuestales para 1998**

Miles de millones de pesos (mmp)

	Asignación original (mmp)	Asignación final ¹ (mmp)	Recorte acumulado		Participación en el recorte total (%)
			(mmp)	(%)	
Gasto programable total	509.3	479.6	29.6	5.8	100.0
Administración pública central	239.0	227.6	11.4	4.8	38.3
Presidencia	1.1	1.1	0.0	0.9	0.0
Administración general	6.4	6.3	0.0	0.5	0.1
Relaciones Exteriores	2.4	2.4	0.0	0.0	0.0
Hacienda	16.4	15.1	1.4	8.2	4.6
Defensa	14.2	14.2	0.0	0.2	0.1
Agricultura	18.5	17.9	0.6	3.0	1.9
Comunicaciones y transportes	13.7	12.6	1.1	8.0	3.7
Comercio	1.9	1.8	0.1	4.2	0.3
Educación	61.7	60.3	1.5	2.4	4.9
Salud	13.6	12.8	0.8	5.9	2.7
Marina	5.9	5.7	0.2	3.2	0.6
Trabajo	2.7	2.5	0.2	7.5	0.7
Reforma Agraria	1.4	1.4	0.0	0.7	0.0
Medio Ambiente	12.8	11.8	1.0	7.5	3.2
Contraloría General	3.4	3.4	0.0	0.6	0.1
Energía	0.7	0.7	0.0	0.0	0.0
Contribuciones a la Seguridad Social	17.8	17.0	0.9	4.8	2.9
Desarrollo Social (SEDESOL)	9.4	8.1	1.3	13.6	4.3
Turismo	1.1	0.9	0.1	12.3	0.4
Reservas para salarios	10.4	8.1	2.3	22.1	7.8
Fondo de Educación Básica	19.1	19.1	0.0	0.0	0.0
Lucha contra la pobreza	3.4	3.4	0.0	0.0	0.0
Otros	1.2	1.2	0.0	0.8	0.0
Organizaciones y empresas bajo control presupuestario	270.3	252.0	18.3	6.8	61.7
PEMEX	78.5	69.9	8.6	11.0	29.1
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	54.3	47.4	6.9	12.7	23.3
Luz y Fuerza ²	8.9	8.9	0.0	0.2	0.1
CONASUPO	7.4	6.5	0.9	11.6	2.9
IMSS	85.6	84.5	1.1	1.3	3.7
ISSSTE	25.1	24.6	0.5	2.0	1.7
Otros	10.5	10.2	0.3	2.7	0.9

1. Ajustada por los recortes presupuestales de enero, marzo y julio de 1998.

2. Compañía de energía y electricidad para el centro de México.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

mayor medida a la inversión y a las empresas públicas. El tercer paquete de recortes presupuestales representó el equivalente de 0.15 por ciento del PIB. Al mismo tiempo, se revisaron al alza los ingresos esperados en 1998 por concepto de impuestos y de privatizaciones, lo que contribuyó con un 0.11 por ciento del PIB al ajuste. Aunque PEMEX cargó con la mayor parte del ajuste, sobre todo mediante una reducción de sus

gastos en inversión, las medidas compensatorias también se aplicaron a los presupuestos de las Secretarías de Salud y de Educación. En septiembre, después de las inundaciones que devastaron al estado de Chiapas (donde los daños representaron más de 0.1 por ciento del PIB, según las primeras estimaciones), el gobierno solicitó a los organismos públicos el congelamiento de un cierto número de rubros de gasto y la asignación de los ahorros así realizados a lo largo de 1998 al financiamiento de los programas especiales de ayuda.

Los resultados para 1998 muestran el impacto de la restricción fiscal, especialmente sobre el gasto de capital – el cual, para el sector público en su conjunto, cayó en 8.2 por ciento en términos reales con respecto al año anterior³⁸. El gasto corriente, por el contrario, se mantuvo ampliamente constante en términos reales. Los salarios pagados por el sector público aumentaron marginalmente (en 2 por ciento) en términos reales, en la medida en que la disminución real de los costos de personal del gobierno central y de las empresas públicas fue más que compensada por un importante incremento real de los salarios de los maestros y del personal médico, quienes son pagados por los estados. En 1998, como en el año anterior, los pagos de intereses sobre la deuda del sector público resultaron ser menores a las proyecciones presupuestales. Dado que la deuda pública de México (tanto la interna como la externa) es crecientemente de largo plazo³⁹, estos pagos de intereses no fueron sino moderadamente afectados por el alto nivel de las tasas de interés prevaleciente en los últimos meses de 1998. Las reservas hechas a cuenta de los programas de apoyo a los bancos y a los deudores representaron 0.3 por ciento del PIB. Finalmente, el gasto en pensiones se incrementó significativamente en 1998 con respecto a 1997, reflejando el costo de la reforma del IMSS durante un año entero. Del lado de los ingresos, los precios del petróleo cayeron más en el cuarto trimestre de 1998, promediando cerca de US\$ 10 por barril para el año en su conjunto. Esta disminución no fue sino parcialmente compensada por el hecho que los ingresos tributarios fueron mayores a los previstos, de modo que los ingresos totales resultaron inferiores a las previsiones presupuestales en 0.8 puntos porcentuales del PIB. Globalmente, las medidas tomadas a lo largo del año lograron mantener el déficit del sector público dentro de la meta, con un superávit primario ligeramente inferior al presupuestado (1.8 por ciento del PIB contra una proyección inicial de 2.1 por ciento del PIB).

El presupuesto de 1999

El presupuesto de 1999 fue preparado en un contexto de grandes incertidumbres relacionadas tanto con la turbulencia financiera global como con evoluciones internas, por ejemplo el interminable debate en el Congreso sobre la propuesta de reforma financiera (Capítulo IV). Hacia finales de 1998, la tasa de cambio peso/dólar se había depre-

ciado fuertemente, las tasas de interés internas eran mucho más altas que un año antes, la inflación se había acelerado y el crecimiento del producto había caído. La política monetaria fue considerablemente restrictiva durante el año con el objetivo de frenar la demanda interna y de detener la inflación. En ese contexto, era importante mantener una política fiscal prudente a fin de preservar la confianza y de reducir, en parte, la carga impuesta a la política monetaria con el objetivo de crear las condiciones favorables para una reducción de las tasas de interés. Además, dada la fragilidad del sector bancario, se consideró que las restricciones provenientes de una posición fiscal rigurosa serían menos perjudiciales para la economía que la persistencia de altas tasas de interés. La tarea de elaboración del presupuesto fue complicada aún más por la caída de los precios del petróleo y la desaceleración esperada de los ingresos tributarios como consecuencia de la disminución de la actividad económica.

Para responder a estos desafíos, el presupuesto de 1999 siguió siendo prudente, dándose por objetivo un déficit financiero de 1.25 por ciento del PIB, idéntico al resultado de 1998⁴⁰. El superávit primario deberá ampliarse en 1 por ciento del PIB. Entre los supuestos presupuestales figuran un precio promedio de la canasta de exportaciones petroleras de México de US\$ 9.25 por barril (por debajo del promedio de 1998 pero superior a los US\$ 7.50 alcanzados a finales de 1998, reflejando los precios implícitos en el mercado de futuros), un crecimiento del PIB de 3 por ciento, y una inflación de 13 por ciento hacia finales del año (en ese momento se supone que la tasa de cambio será de 11.1 pesos por un dólar, lo que implica una nueva depreciación cercana a un 11 por ciento con respecto a finales de 1998). Se aprobaron varias medidas con el propósito de fortalecer los ingresos tributarios, entre las cuales un incremento de las tasas marginales superiores del impuesto al ingreso de las personas físicas y el mantenimiento de un impuesto sobre el alcohol y las bebidas, que deberían generar un aumento de los ingresos tributarios federales de 1 por ciento del PIB. Del lado del gasto, el gasto programable del gobierno federal fue fijado de tal manera que disminuya ligeramente en términos reales a fin de compensar parcialmente el aumento esperado del costo del servicio de la deuda pública. Dada la desaceleración prevista de la actividad económica en 1999, la ampliación del superávit primario establecida como meta en el presupuesto implicaría cierto grado de restricción fiscal⁴¹.

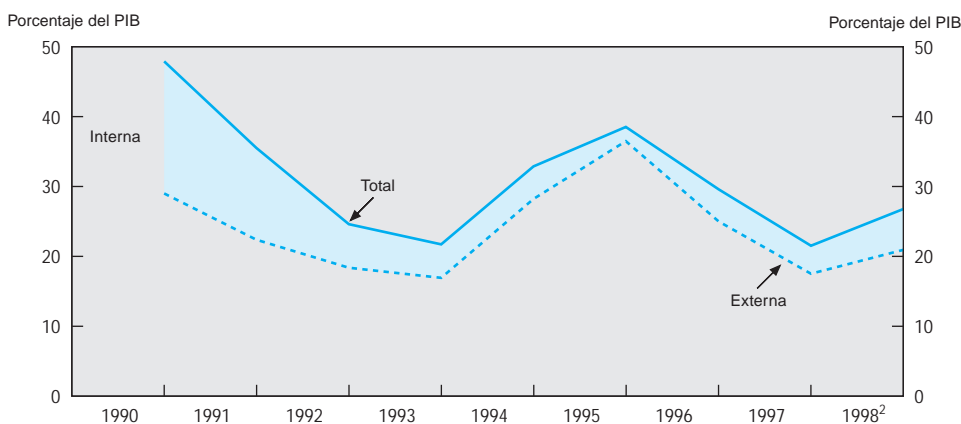
Gestión de la deuda

Una vez realizado exitosamente el refinanciamiento de los títulos de corto plazo en dólares (TESOBONOS) después de la crisis del peso de 1994, las autoridades buscaron reducir los costos de financiamiento y ampliar los plazos de vencimiento promedio de la deuda pública. En el frente externo, se hicieron pagos anticipados en 1996 y 1997

sobre las obligaciones con el FMI y con el gobierno de Estados Unidos, así como sobre las notas bancarias emitidas a tasa variable y con vencimiento en 2001. Estos pagos fueron financiados mediante la emisión de títulos colocados en los mercados financieros internacionales bajo condiciones más favorables. Esta estrategia fue ampliamente facilitada por la aparición de superávits primarios considerables que, combinados con los ingresos de las operaciones de privatización, condujeron a una tendencia decreciente de la deuda pública, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB. Gracias también a los efectos de apreciación, la deuda total neta del sector público cayó de 38.5 a 26.8 por ciento del PIB entre diciembre de 1995 y diciembre de 1998 (Figura 17)⁴². La caída fue más pronunciada para la deuda externa neta, en parte debido a que una proporción de esta deuda fue remplazada por deuda interna mediante la acumulación de reservas internacionales y su esterilización.

La estrategia de gestión de la deuda interna se centró sobre el mejoramiento de los calendarios de vencimiento y la limitación de los pagos de intereses. Desde 1996, las autoridades aceleraron la emisión de bonos del tesoro a uno, dos y tres años (BONDES) y de bonos indizados a tres y cinco años (UDIBONOS)⁴³. Hacia diciembre de 1998, estos dos instrumentos representaban ya dos tercios del saldo de la deuda interna total del

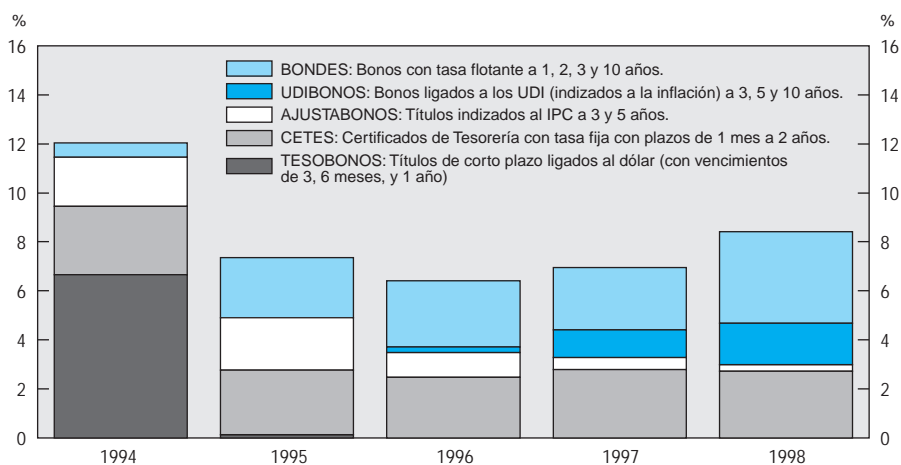
Figura 17. Deuda neta total del sector público¹
Deuda económica en sentido amplio, saldo corriente, al final del período



1. Deuda bruta total menos depósitos y activos financieros del sector público (incluye el gobierno federal, las empresas públicas, los bancos de desarrollo y los fondos fiduciarios oficiales).
2. Diciembre de 1998. Estos datos difieren ligeramente de los de la Secretaría de Hacienda, que no incluyen a los fondos fiduciarios oficiales.

Fuente: Banco de México.

Figura 18. **Deuda interna del sector público¹**
Saldo corriente, al final del período, como porcentaje del PIB

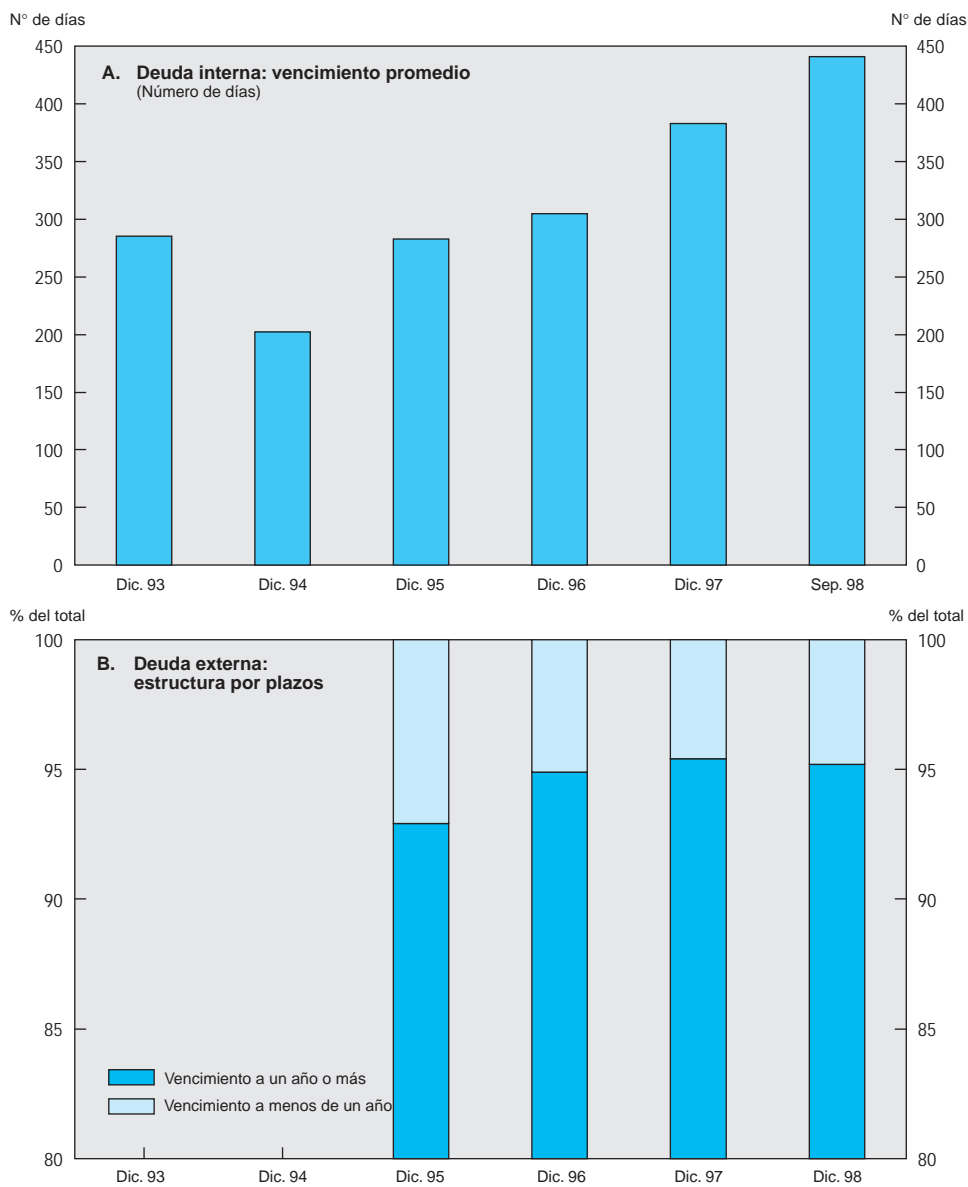


1. Excluye los acuerdos de recompra y los depósitos con objetivos de regulación monetaria.
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

sector público, contra un tercio a finales de 1998 (Figura 18). En consecuencia, el vencimiento promedio de la deuda interna pública se amplió (Figura 19).

En México, la deuda pública con relación al PIB es baja en comparación con la mayoría de los otros países miembros de la OCDE, y su componente externo – de aproximadamente un 20 por ciento del PIB – es de magnitud similar a la de otros países de América Latina y tiene un calendario de vencimientos que implica actualmente necesidades de refinanciamiento más bien limitadas. Las obligaciones de corto plazo (menos de un año) no representaron sino cerca de 7 por ciento de la deuda pública externa de México en diciembre de 1998 (o sea, 1.5 por ciento del PIB). Se prevé que la amortización de la deuda pública externa alcance un monto ligeramente superior a los US\$ 10 mil millones al año en 1999 y en el 2000, de los cuales más de US\$ 8 mil millones serán con acreedores oficiales. Sin embargo, durante 1998 la gestión de la deuda se vio complicada por la turbulencia financiera global. En el primer semestre del año, México logró colocar un total de US\$ 3.1 miles de millones de bonos en los mercados internacionales de capital – en particular, una emisión de bonos a 10 años por un monto de US\$ 1 mil millones con tasas de interés de 288 puntos base por encima de las tasas aplicadas a los títulos equivalentes de Estados Unidos (contra 355 puntos base pagados en la emisión de enero de 1997). En el segundo semestre, sin embargo, a medida que la aversión al

Figura 19. Estructura de la deuda pública
Final del período



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

riesgo golpeaba la deuda de los mercados emergentes y que las brechas de tasa de interés se volvían particularmente importantes, el costo promedio de las nuevas emisiones del sector público mexicano aumentó nuevamente, y para 1998 en su conjunto alcanzó 323 puntos base. En octubre, las autoridades mexicanas decidieron recurrir a una línea de crédito de US\$ 2.66 miles de millones con los bancos comerciales, que había sido abierta en 1997 como una medida de contingencia. Esta línea de crédito puede ser reembolsada y reemplazada por nuevas emisiones de bonos en caso de que mejoren las condiciones del mercado. A principios de 1999, frente a las condiciones de mercado menos favorables después de la crisis brasileña, las autoridades mexicanas anunciaron que estaban negociando un crédito *stand-by* con el FMI para apoyar el refinanciamiento de los empréstitos con dicho Fondo que vencen en 1999 y en el 2000.

La política económica para 1999-2000 y consideraciones de más largo plazo

Junto con el proyecto de presupuesto para 1999, las autoridades presentaron las grandes líneas de sus objetivos para 1999-2000, en particular las previsiones presupuestales y el escenario macroeconómico⁴⁴. Dado que el anterior conjunto de previsiones plurianuales, presentado en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 (PRONAFIDE) dado a conocer en junio de 1997, se volvió obsoleto en razón de los acontecimientos, es útil que el gobierno proporcione información revisada sobre la dirección que parece seguir la economía y la posición concomitante de la política económica. Como lo han subrayado los diferentes *Estudios económicos* de la OCDE desde 1995, al proporcionar información sobre la estrategia de política a más de un año, las autoridades pueden ayudar a estabilizar las expectativas del sector privado. El PRONAFIDE estaba destinado a jugar este papel⁴⁵ y las acciones de política esbozadas para 1999-2000 pretenden actualizar ese programa.

La estrategia de política económica para 1999-2000, presentada al Congreso en noviembre de 1998, reitera los objetivos del PRONAFIDE, es decir favorecer un crecimiento sostenible de la producción y del empleo, y reducir la inflación. La reforma estructural debe mantenerse según los ejes definidos en los años recientes (Capítulo IV). También se señala explícitamente que las políticas estarán orientadas a la creación de condiciones que permitan una transición ordenada al siguiente gobierno: al asegurar la disciplina fiscal y financiera requerida para un funcionamiento adecuado de la economía, se buscará evitar la reaparición de las crisis económicas que han caracterizado hasta ahora los cambios de gobierno (cada seis años). Estas preocupaciones están subyacentes en la estrategia fiscal del gobierno para los próximos dos años. En particular, el documento insiste en la importancia de mantener un nivel importante de ahorro público – el único componente del ahorro que puede ser directamente influenciado por la acción

gubernamental – con el fin de evitar una dependencia excesiva con respecto al ahorro externo y mantener el déficit de cuenta corriente en un nivel sostenible.

La vulnerabilidad del presupuesto a los precios del petróleo y, en menor medida, a las tasas de interés, requiere que se mantengan finanzas públicas sólidas para proporcionar algunos márgenes de maniobra en caso de evoluciones desfavorables⁴⁶. Además, existen importantes obligaciones contingentes con respecto al paquete de apoyo al sector bancario y al costo de la reforma de la seguridad social que, en conjunto, seguirán ejerciendo una presión sobre las finanzas públicas en un monto equivalente al 2 por ciento del PIB cada año. Debe señalarse, sin embargo, que al asumir el costo de transición de la reforma del sistema de pensiones, el gobierno reduce de hecho una deuda pública implícita (es decir, está reduciendo las obligaciones contingentes correspondientes a las obligaciones de pensión del IMSS a largo plazo). Por el contrario, el nuevo esquema de financiamiento de los programas de infraestructura está acumulando obligaciones contingentes para el sector público, dado que ningún gasto es registrado en sus cuentas financieras hasta que comienzan los pagos, cuando los proyectos son terminados; estos pagos serán cubiertos con cargo a los ingresos generados por dichos proyectos. Un aumento de los ingresos tributarios contribuiría a relajar algunas de las restricciones que pesan sobre la política fiscal. En México, la carga fiscal con respecto al PIB es muy baja aún si se considera el ingreso per cápita del país, a pesar de que existen necesidades importantes y urgentes relacionadas con el desarrollo del capital humano y de la infraestructura física, además de las obligaciones contingentes mencionadas antes. Un examen detallado del sistema fiscal en México y algunas propuestas de reforma aparecen en el Capítulo III.

Si se incrementara la participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales, reduciendo así la dependencia con respecto al petróleo, la política fiscal se volvería más previsible en el corto plazo y se mejorarían las condiciones para un crecimiento fuerte y sostenible en el largo plazo. Dos problemas diferentes se plantean a este respecto. El primero tiene que ver con la inestabilidad de los ingresos relacionados con el petróleo que vuelve a las finanzas públicas excesivamente vulnerables a choques exógenos de un año al otro; este problema podría ser enfrentado recurriendo a un fondo de contingencia o de estabilización⁴⁷. El segundo problema se relaciona con las incertidumbres sobre las tendencias a largo plazo en el mercado del petróleo. Las previsiones de mediano y largo plazo son particularmente aleatorias. Para algunos, puede esperarse una tendencia al alza de los precios del petróleo a lo largo del tiempo en razón de la escasez de la oferta frente a una demanda creciente por parte de los países en desarrollo y China en particular. Las previsiones de largo plazo de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) y de la *Energy Information Agency* de Estados Unidos, tienden a asumir que la creciente demanda mundial conducirá los precios mundiales a niveles

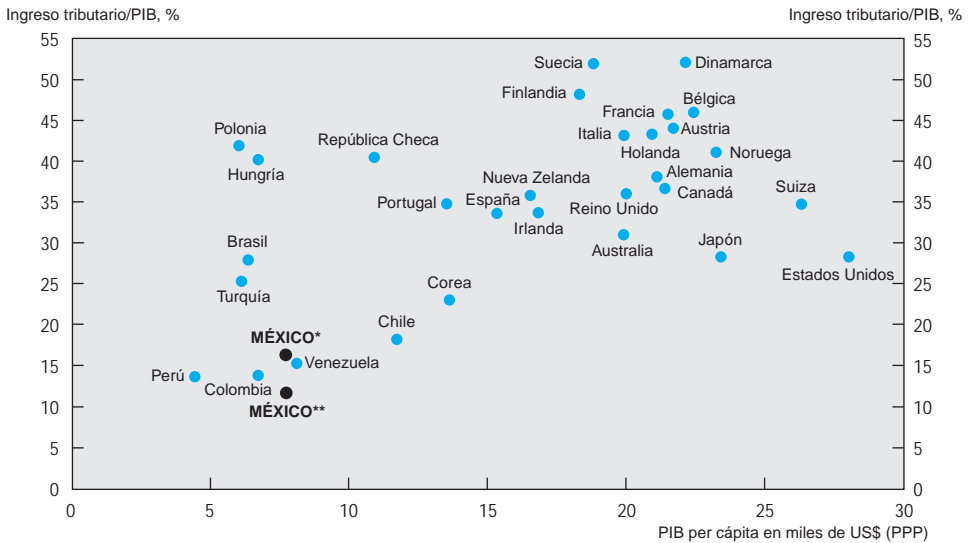
cercanos a los US\$ 20 por barril para los precios de referencia, ya que las reservas marginales tendrán que provenir de fuentes no convencionales, cuyo costo es relativamente elevado, de aquí al período 2010-2020. Otros sostienen, por el contrario, que el progreso tecnológico es tal que puede reducir dramáticamente los costos de producción y permitir, al mismo tiempo, una mejora importante de los motores con fuerte rendimiento energético (para los automóviles, en particular). Un cierto número de analistas prevén la debilidad de los precios en el mediano plazo, con hipótesis que van de US\$ 14 a 18 por barril para los precios de referencia, durante la próxima década – lo que equivaldría a un precio de US\$ 10-14 por barril para el crudo mexicano. Además, en el más largo plazo, si el esfuerzo internacional para enfrentar el problema de las modificaciones climáticas es exitoso y conduce a una reducción en el consumo de los combustibles fósiles, esto podría significar una reducción de los precios del petróleo.

III. El sistema fiscal: es necesario reforzar la capacidad de recaudación de ingresos

El sistema fiscal mexicano posee ciertas características muy positivas y sus efectos disuasivos sobre las decisiones de trabajar, ahorrar e invertir parecen ser menos fuertes que en la mayoría de los países miembros de la OCDE. Sin embargo, aún presenta deficiencias importantes que explican que, entre los países miembros de la OCDE, México tenga, por mucho, el nivel más bajo de ingresos tributarios con respecto al PIB. Dado que los gastos son también relativamente bajos, la situación presupuestal es en general razonablemente satisfactoria – pero la baja capacidad de recaudación de ingresos limita fuertemente las posibilidades del gasto público, incluso en aquellos ámbitos donde los rendimientos sociales potenciales serían altos. La experiencia de otras naciones sugiere también que es completamente viable reforzar la capacidad potencial de recaudación de ingresos del sistema fiscal mexicano a pesar del bajo nivel del ingreso y de su distribución tan desigual. Así por ejemplo, algunos países con niveles de ingreso per cápita similares o aún más bajos que los de México, entre otros Turquía y varios países latinoamericanos, logran colectar ingresos tributarios mucho más elevados con respecto al PIB (Figura 20). Aún más, alrededor de un 30 a 40 por ciento de los ingresos del Gobierno mexicano proviene de impuestos ligados al petróleo, sobre todo las contribuciones pagadas por la paraestatal PEMEX, lo que indica la débil cantidad de ingresos provenientes de las fuentes no ligadas al petróleo⁴⁸.

El contexto económico y social que determina el diseño del sistema fiscal

El sistema fiscal mexicano debe ser evaluado tomando en cuenta un cierto número de características económicas y sociales que distinguen a México con respecto a la mayoría de los países miembros de la OCDE. En primer lugar, el relativamente bajo nivel de gasto público en México (Figura 21) es principalmente un reflejo de los bajos ingresos tributarios y de la necesidad de mantener una situación presupuestal prudente. Sin embargo, sería deseable un mayor gasto público para reforzar la inversión y la capacidad en ámbitos como la educación, la salud, la infraestructura física y la reducción de

Figura 20. Ingresos tributarios y nivel de ingresos, 1996¹

1. Gobierno general, incluyendo las contribuciones a la seguridad social. 1996 o el año más cercano disponible.

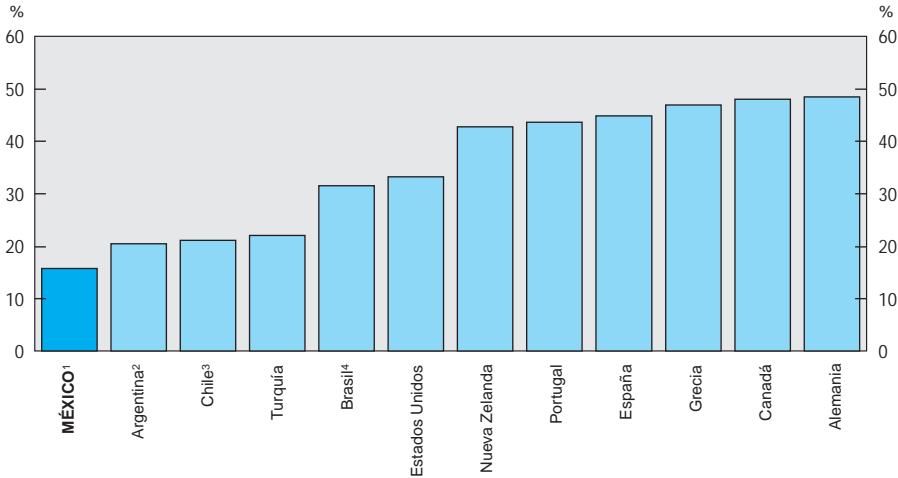
* México incluyendo las contribuciones de PEMEX.

** México excluyendo las contribuciones de PEMEX.

Fuentes: OCDE, *Revenue Statistics*; FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995 y 1996.

la pobreza, que son centrales para permitir un mayor desarrollo económico y social del país, asegurando siempre que dicho gasto sea bien diseñado e instrumentado eficientemente⁴⁹. Además, se calcula que la reforma del sistema de seguridad social y el costo asociado al paquete de apoyo al sector bancario (FOBAPROA) aumentarán el gasto público anual en más de 2 por ciento del PIB durante los próximos 10 años (como se indicó en el Capítulo II). Dada la exigencia de limitar el endeudamiento del Gobierno, el financiamiento de estos gastos requerirá incrementos en la base fiscal⁵⁰. Algunos análisis teóricos y empíricos sugieren que niveles de imposición más altos podrían ser contraproducentes en términos de su efecto sobre el crecimiento económico, mientras que otros estudios recientes plantean serias dudas acerca de la solidez de esta proposición (Recuadro 2). Cuando se toma en cuenta la manera en que los ingresos adicionales son gastados así como los niveles iniciales de imposición, los efectos sobre el crecimiento de un aumento de la imposición pueden ser incluso positivos – en particular para un país con baja imposición como México. Por otro lado, desde el punto de vista de la determinación del equilibrio entre los rendimientos económicos y sociales de un mayor gasto y los costos de una imposición superior, la estructura del sistema fiscal podría ser más decisiva que el nivel global de la carga fiscal. Sin embargo, es importante

Figura 21. **Gasto público general – promedio 1990-1996**
Como porcentaje del PIB



1. México: sólo el gobierno federal.
2. Argentina: promedio de los años 1990 a 1992.
3. Chile: sólo el gobierno central.
4. Brasil: promedio de los años 1991 a 1995.

Fuentes: OCDE, *Economic outlook*, *Economic Surveys* varias ediciones; FMI, *Government Finance Statistics*.

subrayar que las medidas para aumentar los ingresos tributarios sólo serán sostenibles si la población en su conjunto considera que, al mismo tiempo, la calidad del gasto público mejoró suficientemente.

En segundo lugar, la dependencia de los presupuestos públicos con respecto a los ingresos provenientes del petróleo implica que la variabilidad de los precios del petróleo – además de significar la inestabilidad en la economía real – ejerce una influencia significativa sobre la política fiscal en razón del compromiso estricto con los objetivos presupuestales anunciados. La consecuencia es que las decisiones discrecionales de política fiscal tienden a exacerbar los efectos de los cambios en los precios del petróleo sobre la economía. Por ejemplo, durante 1998 se hicieron tres cortes discrecionales en el gasto en respuesta a la fuerte caída de los precios del petróleo, lo que permitió que el objetivo de déficit presupuestal de 1.25 por ciento del PIB fuera aproximadamente respetado. Si fuera posible recaudar más ingresos provenientes de fuentes no ligadas al petróleo y si al menos una parte de ellos fuera usada para mejorar la posición presupuestal promedio, el gobierno podría absorber una parte mayor de los cambios en los precios del petróleo, lo que a su vez reduciría la frecuencia de cambios

Recuadro 2. **Imposición y crecimiento económico**

Los efectos de la imposición sobre el nivel y el crecimiento del ingreso son frecuentemente ambivalentes. De hecho, la imposición puede ser benéfica para la economía si asegura la base financiera necesaria para proveer los bienes públicos que mejoran, en promedio, el nivel de vida y el bienestar social. Una mayor cantidad de bienes y servicios públicos de mejor calidad puede aumentar la productividad del capital fijo privado y del capital humano y, en esa medida, acelerar el crecimiento económico. Esto es en particular el caso en aquellos países con un capital humano y físico subdesarrollado. Además, las transferencias gubernamentales pueden reducir la pobreza y mejorar la cohesión social. Por otro lado, los impuestos más altos agravan las distorsiones y pueden reducir los incentivos al ahorro, a la inversión y al trabajo. Los efectos negativos sobre la eficiencia económica pueden crecer a medida que aumenta el nivel de imposición. Dado que el efecto neto de la imposición sobre el desempeño económico depende del nivel y de la estructura de los impuestos así como de la utilización productiva o improductiva de los ingresos tributarios, es difícil distinguir empíricamente los beneficios y los costos de la imposición. El Secretariado examinó con anterioridad la relación entre la imposición y el crecimiento para una muestra de países miembros de la OCDE (que no incluía a México ni Turquía, ni a los otros países de ingresos relativamente bajos) y observó que un incremento de 10 puntos porcentuales en la proporción impuestos/PIB disminuía el crecimiento en 0.5 puntos porcentuales (Leibfritz *et al*, 1997). Esta observación es relativamente conforme (al menos en términos cualitativos) con los resultados de Barro (1991), Plosser (1992) y King y Rebelo (1990). Sin embargo, la fiabilidad de la relación negativa entre la imposición y el crecimiento fue cuestionada por varios otros estudios, en particular los de Levine y Renelt (1992), Slemrod (1995) y Easterly y Rebelo (1993), quienes encontraron generalmente correlaciones no significativas o incluso positivas. En particular, pueden existir relaciones no lineales que implican un efecto positivo sobre el crecimiento si los impuestos aumentan a partir de un nivel bajo y un efecto negativo si se incrementan a partir de un nivel alto.

discrecionales en el gasto y/o en los impuestos y las perturbaciones que dichos cambios significan⁵¹. Esta preocupación es pertinente también en términos más generales. En México, como en muchos otros países de América Latina, la política fiscal ha sido muy frecuentemente procíclica, lo que contribuyó a la considerable inestabilidad macroeconómica de la economía mexicana. Así, desde 1980 las variaciones de las tasas de crecimiento del PIB real y del consumo privado real han superado en tres y cinco veces, respectivamente, a los promedios correspondientes de la OCDE. Otro elemento macroeconómico que determina el diseño del sistema fiscal reside en la historia reciente de un alto e inestable nivel de inflación, característica común a México y a la mayor parte de los otros países de América Latina.

Tercero, el ingreso es considerablemente bajo y mucho más desigualmente distribuido en México que en los otros países miembros de la OCDE, con excepción de

Turquía. Medida por el coeficiente de Gini, la desigualdad en la distribución del ingreso en México, después de impuestos, es sólo ligeramente inferior a la de Brasil y Chile. Un ejemplo de ello es que el 10 por ciento de las familias más ricas reciben casi un 40 por ciento del ingreso total mientras que 30 por ciento de las familias con los niveles de ingreso más bajos perciben menos del 10 por ciento del ingreso total⁵². Además, la desigualdad en la distribución del ingreso se acentuó ligeramente durante los últimos 10 a 15 años, según las encuestas sobre los hogares. El bajo nivel del ingreso y su distribución desigual generan problemas económicos y sociales, esencialmente ligados a la pobreza (desnutrición, alta mortalidad infantil, analfabetismo y falta de cuidados básicos en salud), que son prácticamente inexistentes en la mayoría de los otros países miembros de la OCDE. Por otro lado, la desigualdad en la distribución del ingreso limita de hecho la base fiscal del impuesto a las personas físicas a un grupo relativamente pequeño de individuos, que soportan así una carga fiscal más bien elevada en términos absolutos. En la medida en que las personas más ricas tienen en general acceso a mecanismos de evasión o de fraude fiscal, esto contribuye a limitar la posibilidad de recaudación fiscal mediante los impuestos directos sobre el ingreso.

Cuarto, el sector informal en México es importante en comparación con lo que sucede en otros países de la OCDE, con excepción quizá de Turquía, aún cuando no parece ser muy diferente con respecto a otros países de América Latina (Cuadro 14). De acuerdo con diferentes estimaciones, el empleo en el sector informal podría representar de una tercera parte a la mitad del empleo urbano total⁵³, pero como los ingresos son relativamente bajos en el sector informal (en comparación con los del sector formal), su participación en el PIB es probablemente algo menor. Es difícil obtener una medición exacta de este sector, pero un estudio reciente de la Secretaría de Hacienda, basado en

Cuadro 14. Estimaciones sobre el tamaño del sector informal en algunos países selectos¹

Empleo en el sector informal como porcentaje del empleo no agrícola, mediados de los 1990

	Porcentaje	
	Estimaciones de la ILO ²	Estimaciones de la OCDE ³
México	57	20-44
Argentina	53	-
Brasil	56	-
Chile	51	-
Turquía	-	21

1. Estas estimaciones están sujetas a importantes incertidumbres.

2. ILO, "World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context".

3. Estimaciones publicadas en OCDE, *Estudio económico, México*, (1997) y OCDE, *Economic Survey of Turkey*, (1996).

Fuentes: ILO; OCDE.

datos computarizados de la encuesta sobre los hogares del INEGI, estimó que la magnitud del sector informal sería de aproximadamente un 10 por ciento del PIB⁵⁴. En México, el sector informal es básicamente la consecuencia de la pobreza generalizada, de la falta de instrucción de una parte importante de la población y de la ausencia de una red de protección social, por lo que no es comparable con la economía “subterránea” de los países más desarrollados (Recuadro 3). Una característica del sector informal consiste en que se expande durante las fases de recesión económica ya que constituye el único recurso para los individuos que pierden su empleo en el sector formal. Así, la integración de la economía informal es un problema complejo que va más allá de un control administrativo más estricto y de la propia estructura fiscal. Desde un punto de vista fiscal, la mayor parte de las actividades en el sector informal son actividades de subsistencia y no podrían entonces representar, en el corto y en mediano plazo, sino una base muy limitada, o incluso negativa, de imposición al ingreso (como consecuencia de la existencia de un impuesto negativo al ingreso para los trabajadores que ganan menos de 3.2 veces el salario mínimo). Sin embargo, el sector informal facilita también el fraude fiscal de las empresas más grandes y de los individuos con mayores ingresos, lo que contribuye en consecuencia a la erosión de la base fiscal del sector formal. Es entonces importante instituir los mecanismos para que estas actividades puedan ser incluidas en la base impositiva de tal manera que sean atenuados los problemas de desigualdad horizontal,

Recuadro 3. **El sector informal**

El sector informal en México abarca un conjunto muy variado y heterogéneo de actividades económicas, de individuos y de empresas, representando entonces un concepto mucho más amplio que el limitado “sector gris” de las economías más desarrolladas de la OCDE. Aunque la mayoría de los trabajadores agrícolas en México laboran sin ningún contrato formal, la informalidad en sentido estricto es frecuentemente asociada a las actividades no agrícolas y considerada entonces como una consecuencia de la urbanización. El sector informal está particularmente desarrollado en los servicios domésticos, el comercio al menudeo y los servicios de limpieza. Al funcionar en muy pequeña escala, las unidades informales no disponen muy frecuentemente de contabilidad ni de locales, producen o venden bienes y servicios de baja calidad y poco costosos, rara vez cumplen con las diferentes obligaciones de registro o con las regulaciones laborales, y su ciclo de vida es generalmente de corta duración. También tienden a recurrir a los lazos familiares para contratar a su personal. Sin embargo, una parte del sector informal funciona en una escala mayor y no es raro, por ejemplo, que empresas pertenecientes al sector formal vendan una parte de su producción al sector informal que escapa a la imposición. Pareciera igualmente que los vendedores ambulantes y otros minoristas del sector informal son proveídos, al menos en cierta medida, con importaciones no declaradas que no pagan impuestos así como, en ciertas ocasiones, con bienes robados. Desafortunadamente, no se dispone de estimaciones cuantitativas fiables sobre estos problemas. Ver también *Estudio económico, México* (1997).

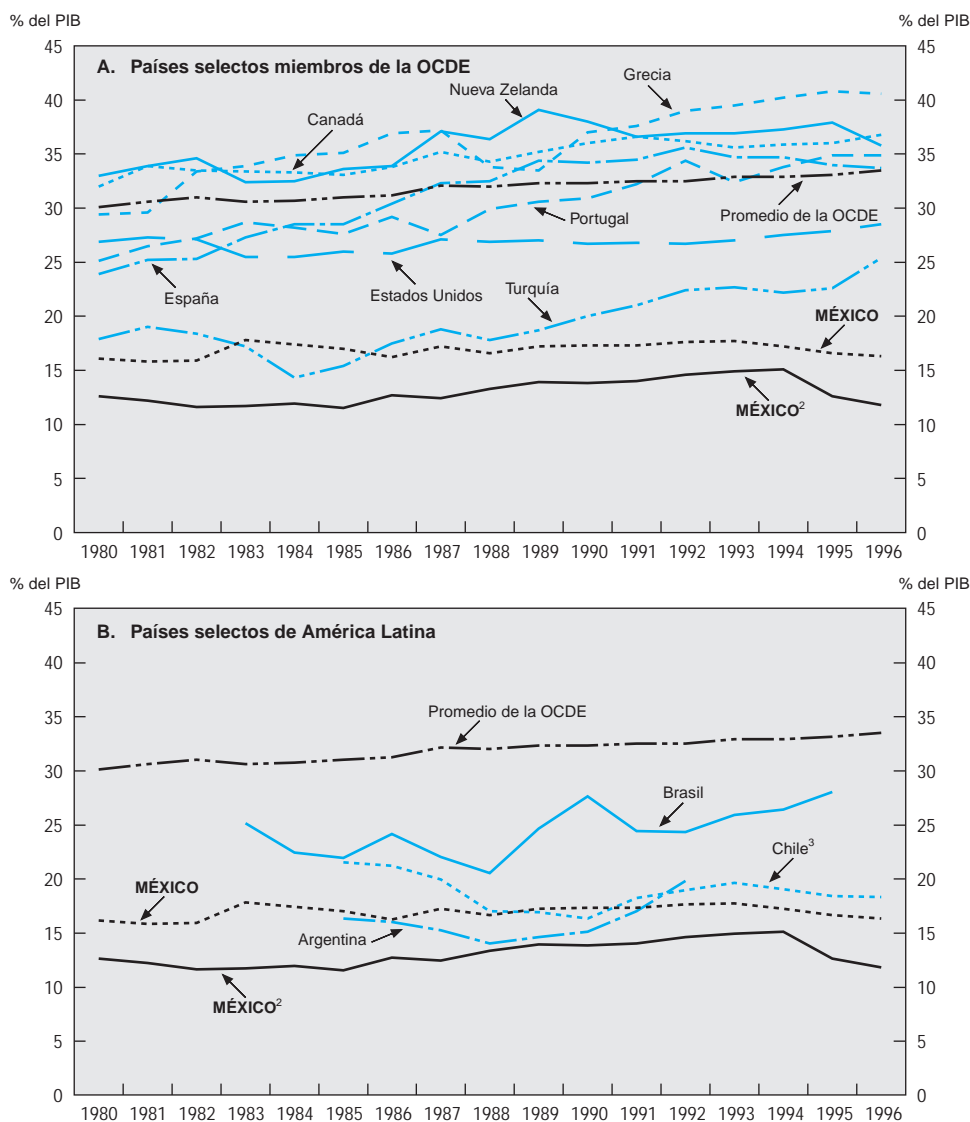
de ausencia de neutralidad entre las actividades económicas, y de sentimiento de injusticia que resienten los contribuyentes. Sin embargo, este desafío no debería distraer la atención de los problemas más urgentes relacionados con los sistemas de imposición al ingreso y al valor agregado.

Características principales del sistema fiscal mexicano⁵⁵

El sistema fiscal mexicano conoce desde 1980 un cierto número de reformas importantes. Las características principales de estas reformas fueron la introducción de un impuesto general al valor agregado (IVA); la indización con el propósito de neutralizar los efectos de la inflación sobre la imposición; y la integración del impuesto al ingreso de las personas físicas y de las empresas, para asegurar una mayor neutralidad entre las ganancias distribuidas y no distribuidas. Desde finales de los años 1980, las reformas tienen dos objetivos principales: primero, compensar la caída en el ingreso provocada por el hundimiento de los precios del petróleo en 1986; segundo, reducir las distorsiones e ineficacias, sobre todo los incentivos que permitían realizar arbitrajes entre diferentes categorías de ingreso y entre regímenes fiscales de diferentes países. En particular, en razón de la apertura gradual de la economía que condujo finalmente a la firma del TLC (1994), se observó cierta convergencia entre las tasas máximas de impuestos al ingreso de las personas físicas y de las empresas en México y las prevalecientes en Estados Unidos y Canadá. Las reformas del sistema fiscal (resumidas en el Anexo I) volvieron el sistema más equitativo y eficiente: las tasas marginales del impuesto al ingreso fueron disminuidas para las personas físicas y las empresas, y la base fiscal fue ampliada de acuerdo a los principios que orientaron las reformas fiscales en varios otros países miembros de la OCDE y de América Latina⁵⁶. A pesar de las mejoras en la estructura fiscal, las medidas de la reforma no generaron ningún aumento significativo y durable de los ingresos tributarios (Figura 22)⁵⁷. Las principales razones que explican ese resultado fueron el mantenimiento, la ampliación o la introducción de regímenes especiales, la existencia de diferentes tipos de exenciones fiscales y, en estrecha relación, el hecho que aparentemente las reformas no lograron asegurar un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales.

La proporción impuestos/PIB en México, de alrededor un 15 por ciento, es de lejos la más reducida de los países miembros de la OCDE, aunque debe señalarse que dichas proporciones no son quizá completamente comparables entre países⁵⁸. México, por ejemplo, recurre a créditos fiscales en lugar de transferencias sociales para compensar a los asalariados de bajos ingresos del sector formal, lo que significa – si todo lo demás permanece constante – que los niveles de imposición y de gasto son menores que en aquellos países donde se recurre a las transferencias como mecanismo de compensación (aunque este efecto no debería ser sobrestimado en la medida en que

Figura 22. Ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB¹
Como porcentaje del PIB



1. Gobierno general, incluyendo las contribuciones a la seguridad social.

2. México, excluyendo las contribuciones de PEMEX.

3. Chile, sólo el gobierno central.

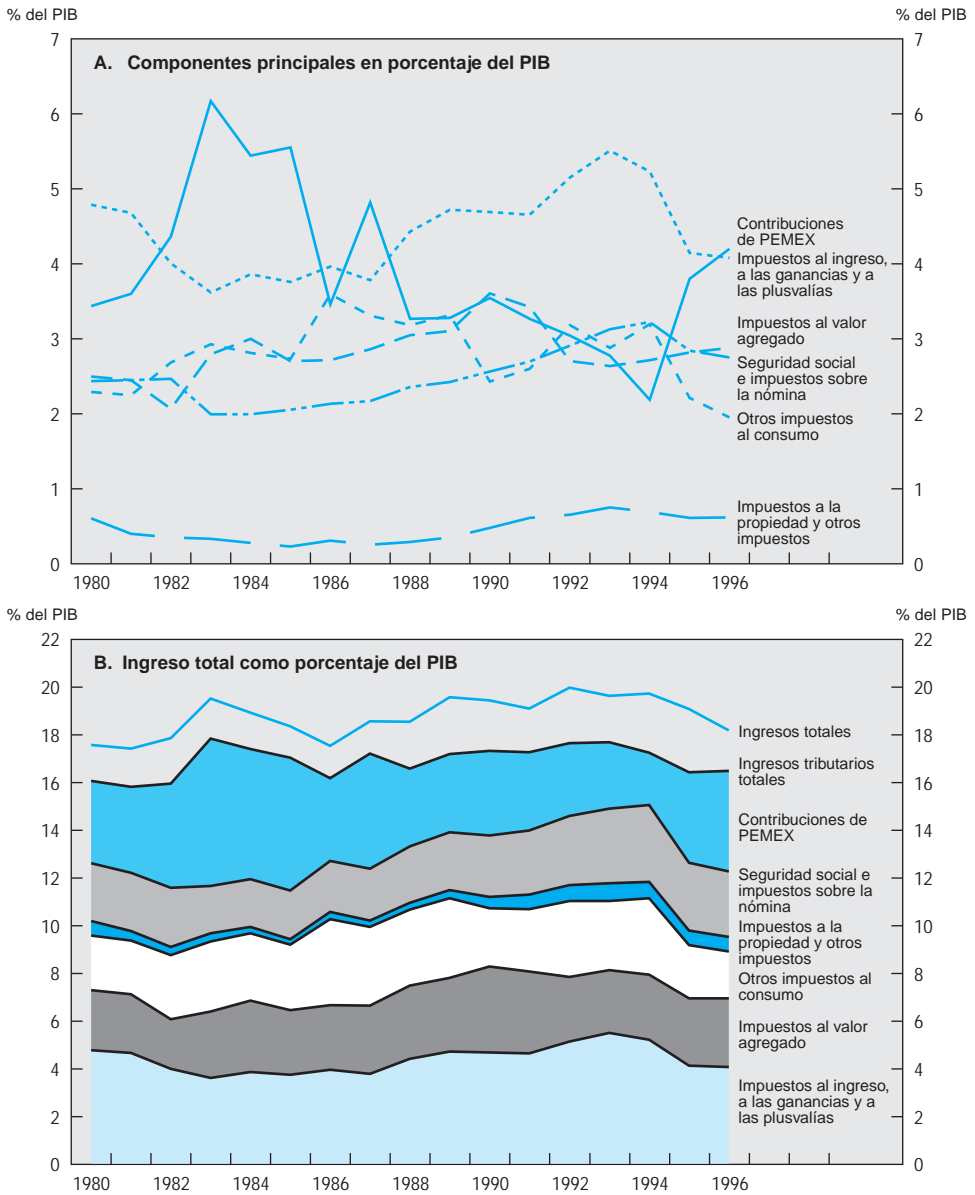
Fuentes: OCDE, Revenue Statistics; FMI, Government Finance Statistics.

representa menos de la mitad de un punto porcentual del PIB). Es sin embargo impresionante que la recaudación fiscal en México, con respecto al PIB, sea inferior en cerca de 10 puntos porcentuales a la de Turquía, que tiene la segunda proporción más baja de la zona OCDE, equivalente a un 25 por ciento del PIB. Si se excluyen las contribuciones de PEMEX, la brecha es aún más importante. Además, hay poca evidencia que México esté recuperando este retraso – por el contrario, los ingresos como porcentaje del PIB cayeron en los años recientes y la diferencia entre México y el resto de la OCDE se incrementó ligeramente desde 1980. En comparación con otros países de América Latina, los ingresos tributarios de México (excluyendo las contribuciones de PEMEX) como porcentaje del PIB son inferiores a los de Argentina, Chile y particularmente Brasil.

Todos los componentes principales de los ingresos tributarios totales, excluyendo las contribuciones pagadas por PEMEX⁵⁹, siguieron una tendencia ligeramente creciente como porcentaje del PIB desde principios de los años 1980 hasta 1994 (Figura 23). Posteriormente, la crisis económica en 1995 provocó una caída brutal en los ingresos tributarios provenientes del impuesto al ingreso, de las contribuciones a la seguridad social y de los otros impuestos al consumo. Los ingresos provenientes del IVA permanecieron casi constantes en la medida en que el aumento de su tasa estándar del 10 al 15 por ciento durante ese mismo año compensó el impacto de la fuerte caída, en términos reales, del consumo del sector privado y de las importaciones. Cualquier comparación de la estructura de los ingresos tributarios recaudados con la estructura existente en otros países miembros de la OCDE debe ser hecha con precaución, dadas las características específicas de la economía mexicana que incidieron sobre la estructura de la recaudación fiscal. En particular el bajo nivel del ingreso y su desigual distribución, la importancia del petróleo como fuente de ingresos, el sector informal, así como las graves crisis económicas de las dos últimas décadas. Hecha esta observación, la composición de los ingresos tributarios (excluyendo las contribuciones de PEMEX) siguió en muchos aspectos las mismas tendencias que en muchos otros países miembros de la OCDE. Se observa una participación creciente de las contribuciones a la seguridad social y de los impuestos generales sobre las ventas, mientras que la participación de los derechos de importación se redujo – en parte como consecuencia de la liberalización comercial iniciada entre 1986 y 1987 y cuyo punto culminante fue la firma del TLC⁶⁰. Existen fuertes diferencias en la estructura de los ingresos tributarios entre los países miembros de la OCDE, pero la situación actual de México a este respecto, excluyendo PEMEX, no tiene nada de inusual (Figura 24).

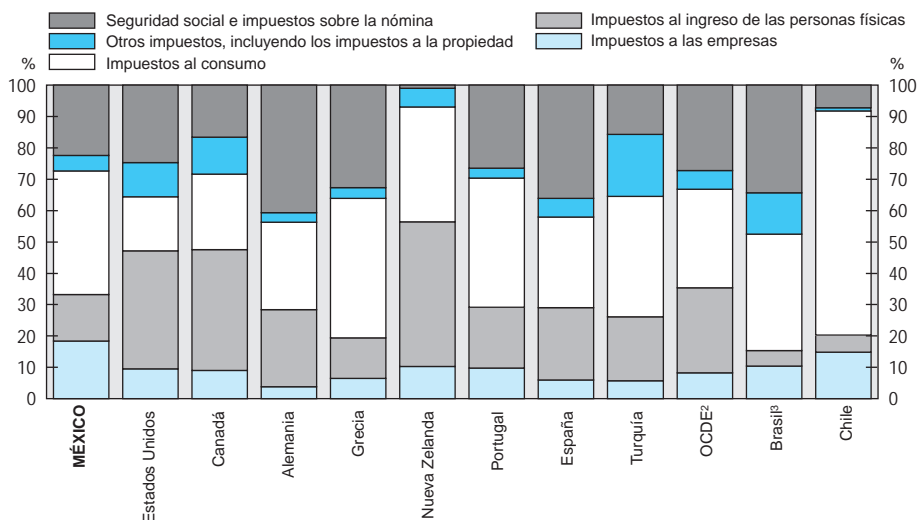
Las comparaciones entre países sobre la participación de la imposición al ingreso de las personas físicas y las empresas, se ven dificultadas por las diferencias de prácticas contables. En particular, México incluye en las empresas los pagos de impuestos de los trabajadores independientes así como los impuestos retenidos en la fuente (por

Figura 23. Estructura fiscal en México, 1980-1996¹



1. Gobierno general

Fuente: OCDE, Revenue Statistics.

Figura 24. Estructura fiscal en algunos países selectos, 1996¹

1. Gobierno general. Las contribuciones de los monopolios fiscales no son incluidas (por ejemplo, las contribuciones de PEMEX son excluidas en el caso de México).
2. Promedios no ponderados.
3. Las cifras de Brasil corresponden a 1995.

Fuentes: OCDE, *Revenue Statistics*; FMI, *Government Finance Statistics*.

ejemplo, los pagos a residentes extranjeros y el ingreso sobre intereses de depósitos bancarios), que son asignados a los impuestos al ingreso de las personas físicas en la mayoría de los otros países. Esto implica una tendencia a reportar una mayor participación de la imposición a las empresas en México que en cualquier otro país. De hecho, sobre una base comparable, la participación de los impuestos al ingreso de las empresas sería, en términos generales, equivalente, o incluso menor, al promedio de la OCDE⁶¹. Otra característica sobresaliente es que la participación del ingreso de capital en el PIB es mucho mayor en México que en la mayoría de los otros países miembros de la OCDE, lo que implica que la imposición efectiva al capital es muy baja (ver más adelante). La participación registrada de los ingresos provenientes de la imposición al ingreso de las personas físicas y de los impuestos sobre la nómina está por debajo de la participación promedio en la OCDE, pero es parecida a la de Grecia, Turquía y Brasil. Sin embargo, este resultado se ve también afectado por diferencias en las definiciones.

Si no se toman en cuenta los regímenes especiales en la imposición al ingreso de las empresas y de las personas físicas así como en el sistema del IVA, las tasas y las características estatutarias del régimen fiscal general en México se comparan favorable-

Recuadro 4. **Contribuciones de PEMEX y sus filiales al presupuesto del gobierno federal**

PEMEX y sus filiales contribuyen efectivamente al presupuesto del gobierno federal mediante tres mecanismos:

- un impuesto sobre los hidrocarburos de 60.8 por ciento de los ingresos brutos (excluyendo el IVA);
- los pagos normales de IVA y de derechos de aduana;
- un "derecho sobre ganancias excepcionales" que se aplica a las ganancias de las exportaciones petroleras (en 1998, ese derecho debía representar un 39.2 por ciento de la fracción del precio del petróleo por encima de US\$ 15.5 por barril).

De acuerdo con el Artículo 4 de la Ley de ingresos federales para 1998, el impuesto sobre los hidrocarburos pagado por PEMEX está oficialmente constituido por cotizaciones de tres fuentes diferentes: una regalía sobre la extracción de petróleo (que incluye un derecho ordinario, un derecho extraordinario y un derecho adicional), el impuesto normal al ingreso de 34 por ciento y los impuestos indirectos (impuesto especial sobre los productos y los servicios, IEPS). Dado que las variaciones de los impuestos indirectos son determinadas de una manera endógena por el precio de mercado del petróleo y el precio administrado en las gasolinerías (Anexo III), los derechos sobre la extracción de petróleo son calculados como un residuo para asegurar que la contribución global de PEMEX represente el equivalente presupuestado del 60.8 por ciento de los ingresos brutos.

Las regalías sobre la extracción de petróleo pagadas por PEMEX variaron fuertemente desde 1980, ver Figura 23 más arriba, representando entre 10 y 30 por ciento de los ingresos federales totales. Más recientemente, entre 1993-98, su contribución fluctuó entre 10 y 25 por ciento de los ingresos totales (2 a 4.5 por ciento del PIB). Si se incluye el impuesto especial sobre la gasolina, los pagos de PEMEX fueron más estables, contribuyendo anualmente con 25-30 por ciento de los ingresos totales (4-5 por ciento del PIB) durante 1993-97. Los pagos netos de IVA por parte de PEMEX representaron de 0.3 a 0.6 por ciento del PIB durante el mismo período.

mente con las de la mayor parte de los otros países miembros de la OCDE (Anexo III). La integración de los impuestos al ingreso de las personas físicas y de las empresas implica la igualdad de tratamiento entre los diferentes métodos de financiamiento de las empresas, ya sea a través de la emisión de capital o mediante la utilización de ganancias no distribuidas, mientras que la indización a la inflación reduce al mínimo las distorsiones fiscales provenientes de tasas de inflación altas e inestables (Recuadro 5). La tasa superior marginal estatutaria del impuesto al ingreso salarial de las personas físicas está entre las más bajas dentro de la OCDE. La tasa marginal del impuesto a las empresas es cercana a la media de los países miembros de la OCDE, pero significativamente superior que en algunos países de América Latina, incluidos Brasil y Chile. El impuesto especial sobre el activo aplicado al valor neto de las empresas constituye un importante mecanismo de control que no crea desincentivos significativos a la inversión

Recuadro 5. **Indización a la inflación**

Una inflación elevada tiene varias consecuencias potencialmente negativas para los sistemas fiscales no indizados: el deslizamiento fiscal (*bracket creep*, aunque este fenómeno aumenta los ingresos tributarios, se considera generalmente que no es un medio transparente ni necesariamente eficaz de financiar el gasto público); una fuerte imposición a la inversión si las reglas de amortización no toman en cuenta los efectos de la inflación (lo que genera incentivos para invertir en activos con baja duración); una distorsión de las decisiones de ahorro e inversión cuando sólo los pagos de intereses nominales son gravados o deducibles; la sobrevaluación de las plusvalías que podría conducir a “efectos de encierro” reduciendo en consecuencia la inversión; finalmente, la erosión de los ingresos provenientes de impuestos indirectos específicos. Más aún, una inflación elevada se acompaña frecuentemente con una alta inestabilidad, lo que refuerza las incertidumbres fiscales y la asignación ineficiente de los recursos si el sistema no está indizado. Dichos costos asociados a la no indización deben ser evaluados tomando en cuenta las dificultades y complejidades administrativas de introducir la inflación en la contabilidad, lo que explica que varios países miembros de la OCDE con baja inflación decidan no indizar sus sistemas fiscales.

En el caso de México, el ajuste semestral de las categorías de imposición, de los subsidios y los créditos previstos por el sistema de imposición del ingreso de las personas físicas limita efectivamente el deslizamiento fiscal. La indización total de los activos y obligaciones asegura que sólo el ingreso real de los intereses sea incluido en el ingreso gravable, y la indización de las ganancias y pérdidas en divisas acumuladas y realizadas permite la neutralidad del sistema fiscal en lo que tiene que ver con la expatriación o la repatriación del capital. Las compras de bienes y servicios por parte de las empresas son pagadas inmediatamente con el fin de eliminar cualquier efecto de la inflación sobre el cálculo del ingreso gravable que podría resultar del tratamiento de los inventarios.

La progresividad del sistema de imposición del ingreso de las personas físicas es asegurada por el esquema impositivo en sí mismo, así como por la progresividad del crédito de impuesto sobre los salarios y el llamado subsidio fiscal. Las diferentes exenciones de impuestos actúan en sentido inverso. El acreditamiento del impuesto, que es reembolsado en efectivo a los contribuyentes de bajos ingresos cuya carga fiscal es negativa, fue creado en 1994 (con efecto retroactivo a octubre de 1993) y prolongado en 1995 para atenuar las consecuencias distributivas negativas del incremento en el IVA del 10 al 15 por ciento⁶². A diferencia del sistema vigente en otros países, por ejemplo Canadá, el crédito de impuesto es independiente de la situación de la familia y del número de hijos, lo que tiende a reducir su impacto en la progresividad ya que las familias de bajos ingresos son generalmente más numerosas. El subsidio fiscal fue introducido para mitigar los problemas de desigualdad horizontal debidos a la no imposición de las prestaciones sociales⁶³. Combinando las tasas estatutarias, el acreditamiento del

impuesto y el subsidio fiscal se obtiene la tasa impositiva efectiva teórica para cada categoría de ingreso de los asalariados del sector formal (es decir el monto de impuestos que debería ser pagado si la ley fiscal fuera respetada completamente). El sistema fiscal es progresivo para el conjunto de las categorías de ingreso (Cuadro 15). La progresividad es particularmente fuerte en las categorías de ingreso más bajas, mientras que la estructura de tasas se alinea más a partir de diez veces el salario mínimo ya que la tasa marginal efectiva máxima se establece a un poco menos de 25 por ciento. Las tasas de imposición efectivas teóricas muestran otra característica notable del sistema, a saber que su base impositiva es extremadamente estrecha. De hecho, en diciembre de 1997, los empleados del sector formal con ingresos menores a 3.2 veces el salario mínimo⁶⁴ – es decir, alrededor de 70 por ciento del conjunto de trabajadores asalariados – deberían haber pagado en teoría un impuesto al ingreso negativo o, en otros términos, deberían haber recibido pagos en efectivo de las autoridades fiscales. Debe señalarse sin embargo que las tasas teóricas no reflejan los montos de impuesto efectivamente pagados por las diferentes categorías de ingreso y que no se aplican a los trabajadores independientes ni a los individuos que trabajan en el sector informal. La evasión y el fraude fiscal minan la capacidad del sistema para generar ingresos y la progresividad efectiva podría ser sensiblemente diferente de la progresividad teórica.

Cuadro 15. **Progresividad del impuesto y distribución de los asalariados¹**

Ingreso expresado como un múltiplo del salario mínimo	Tasa efectiva teórica de imposición ²	Número de trabajadores (Miles)	Número de trabajadores (porcentaje del total)	Número acumulado de trabajadores (porcentaje del total)
1	-22.3	1 980.7	18.7	18.7
2	-7.4	3 740.3	35.2	53.9
3	-1.7	1 785.2	16.8	70.7
4	3.4	920.2	8.7	79.3
5	6.4	590.5	5.6	84.9
7	11.0	597.3	5.6	90.5
10	15.6	407.4	3.8	94.4
15	19.3	274.6	2.6	96.9
19	21.3	111.0	1.0	98.0
20	21.7	18.5	0.2	98.2
24	23.1	62.4	0.6	98.7
25 +	23.4	133.3	1.3	100.0
Total	..	10 621.4	100.0	-

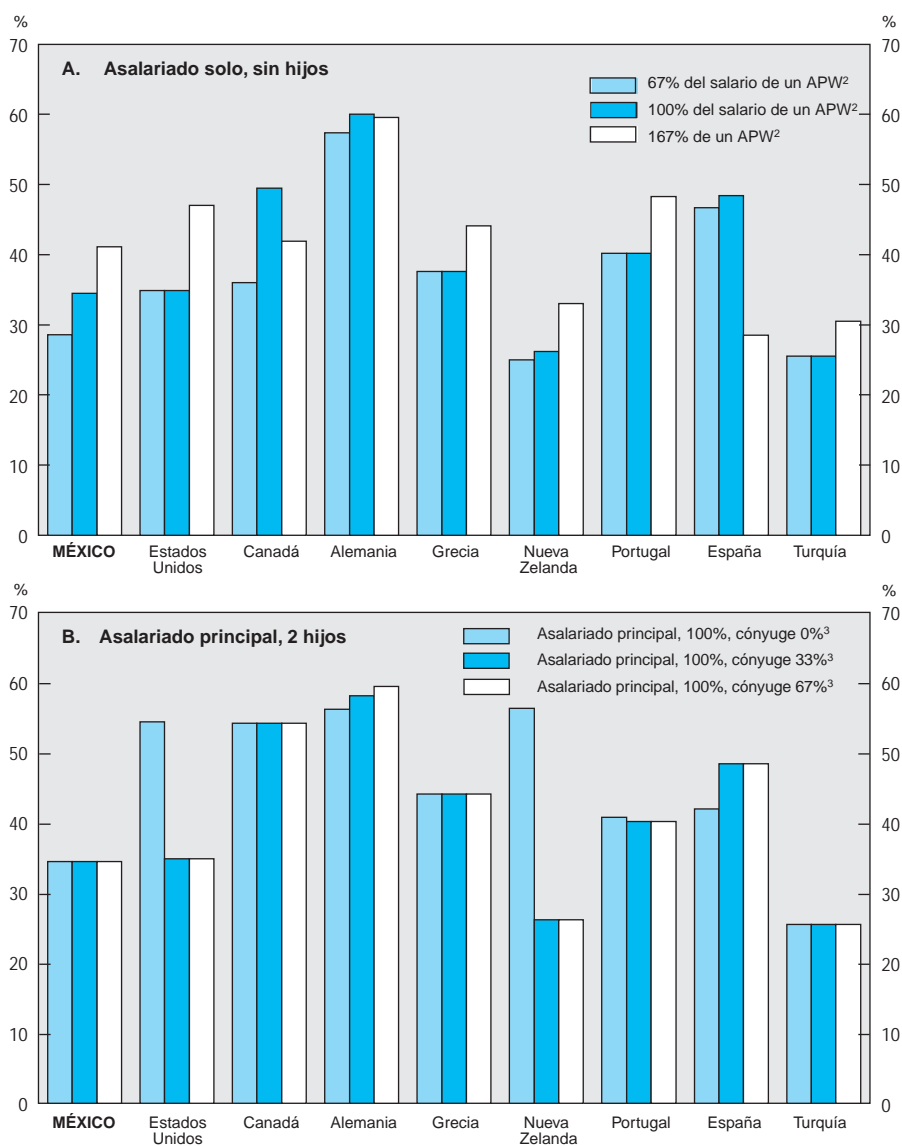
1. Basado en cifras del IMSS usadas como aproximación del número de trabajadores por categoría del impuesto.

2. Las tasas efectivas teóricas de imposición combinan, para cada categoría de ingreso, la tasa estatutaria, el impuesto acreditado y el subsidio fiscal, y miden así los impuestos que serían pagados si hubiera un cumplimiento total de las leyes fiscales. Se asume que las prestaciones sociales representan un tercio de las remuneraciones totales.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Medidas por las brechas fiscales marginales estatutarias, las distorsiones del mercado de trabajo son generalmente menores en México que en la mayoría de los otros países miembros de la OCDE, inclusive Estados Unidos y Canadá, para la mayor parte de los tipos de familias (Figura 25). De los países estudiados, sólo Nueva Zelanda y Turquía aplican brechas fiscales marginales menores que las de México⁶⁵. Las tasas marginales superiores afectan tanto la oferta como la demanda de fuerza de trabajo al aumentar la brecha entre lo que reciben los trabajadores por aumentos salariales y lo que las empresas pagan efectivamente, y los análisis empíricos sugieren que el empleo se reduce en consecuencia disminuyendo la producción potencial. La importancia de la caída del empleo depende de las instituciones del mercado de trabajo y del marco de negociación salarial. En los países con salarios reales flexibles, como México, los impuestos tienden a ser repercutidos sobre el trabajo, lo que reduce el salario neto y mantiene la demanda de trabajo relativamente constante. Las elasticidades de la oferta de trabajo podrían ser sin embargo ligeramente superiores en México que en la mayoría de los otros países de la OCDE, al menos para los asalariados con ingresos superiores a tres veces el salario mínimo, o sea aquellos que pagan impuestos positivos, así como para los trabajadores independientes para los cuales el empleo en el sector informal parece ser un sustituto cercano a una actividad en el sector formal⁶⁶.

Los incentivos para ahorrar e invertir no parecen particularmente distorsionados en México en comparación con la mayoría de los otros países miembros de la OCDE. En particular, si se consideran las tasas marginales efectivas estatutarias de imposición de la inversión en diferentes activos materiales y de diferentes fuentes de financiamiento, México es uno de los países de la OCDE donde el sistema fiscal es el más neutro⁶⁷. Las tasas de rendimiento requeridas antes del impuesto de diferentes inversiones, tomando en cuenta la imposición tanto a las empresas como a las personas físicas, son entonces relativamente similares para los diferentes activos y fuentes de financiamiento (Cuadro 16). Dicha neutralidad relativa refleja sobre todo la integración de la imposición a las personas físicas y a las empresas⁶⁸ así como la indización a la inflación. Medida sintética de la neutralidad, la desviación estándar de esos rendimientos (del orden de 0.3 por ciento) es más baja en México que en cualquier país de la zona OCDE, con excepción de Nueva Zelanda. Además, el nivel requerido de rendimiento antes del impuesto de cada instrumento en México no está muy alejado del promedio de la OCDE, lo que indica que no existen desincentivos fiscales excesivos para cada tipo de inversión y fuentes de financiamiento. El ingreso proveniente de los ahorros privados recibe un tratamiento favorable que consiste en una tasa de imposición del 17 a 20 por ciento solamente para todos los niveles de ingreso, aplicable sólo a los 10 primeros puntos porcentuales de las tasas de interés nominales. Una cierta ausencia de neutralidad entre los instrumentos de ahorro es el resultado de la exención fiscal sobre el ingreso de

Figura 25. Brechas fiscales marginales por tipos de familia y nivel de salario, 1996¹

1. Las tasas marginales de imposición cubren las contribuciones a la seguridad social de empleadores y empleados, y el impuesto al ingreso individual, con respecto a una modificación en los costos laborales brutos.

2. APW: Obrero promedio en la industria manufacturera.

3. Se refiere a la proporción del salario del APW.

Fuente: OCDE, *Tax/Benefit Positions of Employees*.

Cuadro 16. **Tasas reales de rendimiento requeridas antes del impuesto, 1996¹**

	Fuentes de financiamiento ²			Activos físicos ³			Promedio global ponderado ⁴	Desviación estándar
	Ganancias no distribuidas	Capital nuevo	Deuda	Maquinaria	Edificios	Inventarios		
México⁵	4.0	4.0	4.0	4.1	4.2	3.3	4.0	0.3
Estados Unidos	3.9	7.6	3.1	3.5	4.8	4.1	4.0	1.6
Canadá	6.7	7.3	3.8	4.6	6.4	7.4	5.7	1.5
Alemania	3.2	2.4	2.7	2.6	3.3	3.3	3.0	0.4
Grecia	6.7	6.7	2.2	4.6	3.5	8.4	5.2	2.3
Portugal	5.7	5.3	3.1	4.7	4.7	4.9	4.7	0.9
España	3.9	3.4	2.7	2.8	4.0	4.0	3.4	0.6
Nueva Zelanda	4.5	4.5	4.5	4.4	4.3	5.0	4.5	0.2
Promedio	4.8	5.1	3.3	3.9	4.4	5.1	4.3	1.0

1. Tasa de rendimiento real requerida antes del impuesto que una inversión tiene que generar para proporcionar a un inversionista individual el mismo rendimiento real, después de impuestos, que un depósito bancario remunerado con una tasa de interés real, antes de impuestos, de 5 por ciento.
2. Calculadas usando los siguientes ponderadores: Maquinaria 50%, Edificios 28%, Inventarios 22%.
3. Calculadas usando los siguientes ponderadores: Ganancias no distribuidas 55%, Capital nuevo 10 %, Deuda 35%.
4. Los promedios ponderados usan los ponderadores indicados en las notas de pie de página (2) y (3).
5. Suponiendo indización total a la inflación y utilización inmediata de los inventarios. Se asume que la tasa de interés es de 5 por ciento, lo que implica un impuesto de 34 por ciento sobre el ingreso real de los intereses. No se toma en cuenta la posibilidad de deducción inmediata para ciertos tipos de inversión (que, en la práctica, representan aproximadamente un 15 por ciento de la inversión total).

Fuentes: Gordon, Kathryn. & Tchilinguirian, Harry (1998). "Marginal effective tax rates on physical, human, and R&D capital", *OECD Economics Department Working Paper No 99*, y cálculos del Secretariado de la OCDE.

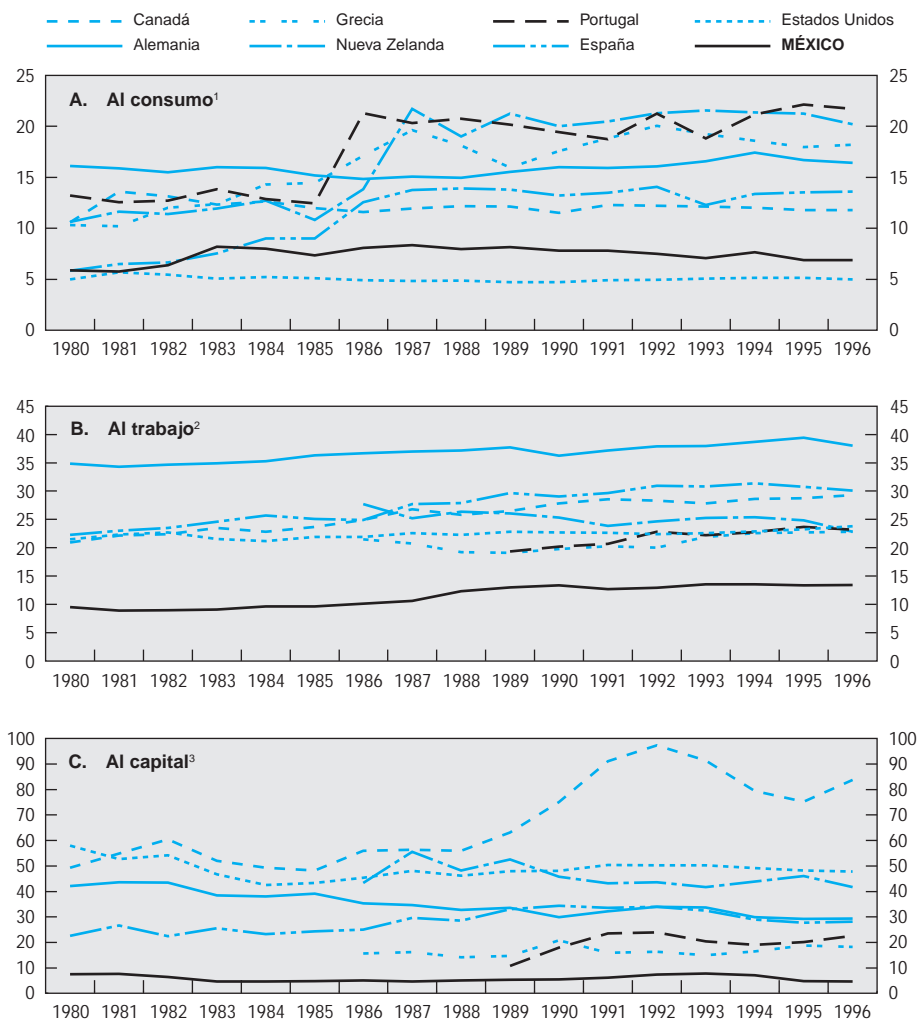
intereses de diferentes instrumentos financieros, incluyendo los títulos públicos y los instrumentos con plazo de vencimiento superior a un año, así como de la posibilidad de deducir de la declaración de impuestos, hasta un cierto límite, los ahorros acumulados para la pensión de jubilación.

Las tasas efectivas promedio de imposición sobre el consumo, el ingreso del trabajo y el ingreso del capital son un poco más bajas en México que en la mayoría de los otros países miembros de la OCDE (Figura 26). La imposición al ingreso del capital es particularmente baja pero las cifras muestran que, en general, la débil proporción del ingreso fiscal total con respecto al PIB existente en México refleja los relativamente reducidos pagos efectivos de impuestos de las tres bases de imposición. La ventaja de utilizar las tasas reales promedio contra las tasas estatutarias, consiste en que las primeras captan los efectos de los regímenes especiales y de otras exenciones fiscales, así como el cumplimiento global con las obligaciones fiscales, que no se ven reflejados en las tasas estatutarias efectivas. Los niveles de las tasas reales promedio no son sin embargo adecuados para comparar las distorsiones fiscales generales entre países dado que las tasas bajas pueden resultar principalmente de un trato especial a ciertos grupos de contribuyentes y de una imposición elevada a otros grupos. Más aún, los niveles promedio de imposición no dan necesariamente una aproximación adecuada de los incentivos creados por el sistema fiscal, los cuales están determinados esencialmente por las tasas marginales aplicables a los contribuyentes individuales. Finalmente, además de los problemas metodológicos examinados en el Recuadro 6, un factor importante que complica el análisis de los efectos de la imposición tiene que ver con la determinación de quién carga finalmente con la incidencia del impuesto – en la medida en que los impuestos recaudados en una base impositiva determinada pueden de hecho ser repercutidos a lo largo de la cadena de producción y de distribución⁶⁹.

Temas principales para el fortalecimiento del sistema fiscal

La estructura del sistema fiscal mexicano en general, desde el punto de vista de las características y tasas estatutarias, parece globalmente satisfactoria, pero el sistema no parece lo suficientemente sólido para satisfacer las necesidades futuras de financiamiento, y existe un cierto número de ámbitos donde su mejoramiento contribuiría a una mayor equidad y eficacia. El desafío fundamental que enfrenta el sistema fiscal consiste en incrementar la capacidad potencial de recaudación de ingresos, principalmente mediante la ampliación de la base impositiva y mejorando la colecta, manteniendo simultáneamente las tasas cerca de sus reducidos niveles actuales. Esto fortalecería significativamente los ingresos sin aumentar realmente las distorsiones y, al mismo tiempo, atenuaría los problemas de desigualdad horizontal y ayudaría a reducir la

Figura 26. Tasas efectivas promedio de imposición



1. Impuestos generales sobre bienes y servicios *más* impuestos indirectos, monto dividido entre el consumo del sector privado y el consumo no salarial del gobierno, excluyendo esos impuestos.
2. Impuestos al ingreso de las personas físicas pagados sobre los salarios (incluyendo los impuestos sobre el ingreso de los trabajadores independientes) *más* los impuestos sobre la nómina y las contribuciones a la seguridad social, monto dividido entre los sueldos y salarios (incluyendo los salarios imputados a los trabajadores independientes), e incluyendo la contribución de los empleadores a la seguridad social y a los esquemas de pensión privados.
3. Impuestos al ingreso de las personas físicas pagados sobre el ingreso de los trabajadores independientes y sobre el ingreso de la propiedad recibido por los hogares *menos* los salarios imputados, *más* los impuestos a las empresas y los impuestos sobre la propiedad, monto dividido entre el superávit operacional neto de la economía *menos* los salarios de los trabajadores independientes.

Fuentes: OCDE, *Revenue Statistics*, *National Accounts*, cálculos del Secretariado de la OCDE.

Recuadro 6. **Medida de las tasas efectivas de imposición**

Las estimaciones de las tasas efectivas de imposición al ingreso del capital, al ingreso del trabajo y al consumo, están basadas en una versión modificada de la metodología de Mendoza *et al.*, igualmente utilizada por la Comisión Europea. Las tres tasas de imposición son calculadas como estimaciones *ad valorem*, mediante la clasificación de prácticamente todas las formas de ingresos tributarios recaudados a nivel del gobierno federal en una de esas tres categorías de impuestos. Cada medida del ingreso fiscal es expresada posteriormente como una fracción de la base impositiva correspondiente, es decir el consumo, los salarios y el excedente global de explotación de la economía. La metodología busca tomar en cuenta el efecto neto de las regulaciones fiscales así como incorporar los efectos de los impuestos que no son incluidos en las declaraciones individuales. Uno de los principales problemas de la metodología consiste en su supuesto que todas las fuentes de ingreso de los hogares son gravadas a la misma tasa (las estimaciones se revelan muy sensibles a cualquier cambio en este supuesto, si se supone por ejemplo que las familias mexicanas pagan una tasa cero sobre los ingresos de capital, el impuesto efectivo sobre el trabajo aumenta de 1 a 1.5 puntos porcentuales y el del capital disminuye en la misma cantidad). Otro tema pertinente es si, en la base impositiva del capital, se utiliza el excedente de explotación bruto o el excedente neto (es decir, el excedente de explotación *menos* el consumo de capital). En teoría, convendría utilizar el excedente de explotación neto pero los problemas para medir adecuadamente el consumo de capital a partir de la contabilidad nacional podrían conducir a preferir el excedente bruto en ciertos casos. Aquí sin embargo se utiliza el excedente neto de explotación en la base de cálculo, lo que significa que las tasas efectivas de imposición al capital son muy altas, y probablemente sobrestimadas, en ciertos países como por ejemplo Canadá. Finalmente, las cifras no toman en cuenta las bases fiscales que no son medidas en la contabilidad nacional – como el ingreso por rentas imputadas a la vivienda ocupada por sus propietarios, el trabajo a domicilio, etc. Un problema particular se relaciona con el sector informal o la economía “no declarada”. El ingreso en este sector esta incluido en cierta medida en los datos de la contabilidad nacional, y aparece entonces en las bases de ingresos utilizadas en los cálculos, pero no genera entradas por concepto de impuestos al ingreso. Esto implica que las tasas efectivas de imposición al ingreso del sector formal son subestimadas en cierta medida dependiendo de la magnitud de la economía no declarada y de qué tanto de esta actividad es incluida en las cifras oficiales del PIB. La metodología utilizada aquí (descrita más detalladamente en Carey, *et al.* de próxima publicación) trata explícitamente los salarios imputados de los trabajadores independientes como un ingreso del trabajo, mientras que la metodología de Mendoza *et al.* asigna al capital la totalidad del excedente de explotación de las empresas no registradas. Las estimaciones usan los datos de ingreso reunidos por la OCDE así como los de la contabilidad nacional. Debido a que los datos de la contabilidad nacional son incompletos para el caso de México, se hicieron algunos supuestos en cuanto al ingreso de los trabajadores independientes y al ingreso de la propiedad de los hogares, a partir de la encuesta de 1994 sobre los hogares.

inestabilidad presupuestal. Las principales preocupaciones tienen que ver con los regímenes especiales y las estrechamente relacionadas deficiencias de la administración fiscal. Los regímenes especiales, además de diluir los ingresos y complicar la administración fiscal *per se*, crean importantes escapatorias y facilitan la evasión. Esto, a su vez, obstaculiza la eficacia de la administración fiscal y crea problemas de desigualdad horizontal (algunos pagan impuestos, otros no). Por otro lado, las ineficacias de la propia administración fiscal pueden agravar los efectos negativos de esos regímenes sobre los ingresos, en la medida en que la falta de vigilancia y de control del respeto de las reglas induce a los contribuyentes a registrar indebidamente sus actividades o transacciones dentro de esos regímenes. La falta de capacidad administrativa en el nivel sub-nacional podría ser un obstáculo importante a la descentralización a los estados y a los municipios de mayores responsabilidades en materia de gasto y de recaudación de impuestos. Finalmente, las preocupaciones relacionadas con el sector informal, la distribución del ingreso y el impacto de la inestabilidad de los precios del petróleo sobre el presupuesto también son pertinentes en la perspectiva de la reforma del sistema fiscal.

Ampliación de la base: regímenes especiales y sector informal

Los regímenes especiales (o los gastos fiscales en sentido amplio) son fuertemente responsables del bajo nivel de ingresos tributarios. No sólo conducen *per se* a bajos ingresos tributarios sino que abren adicionalmente múltiples posibilidades de fraude y evasión. Además, los regímenes especiales pueden introducir fallas considerables en la neutralidad de los impuestos al modificar las incitaciones a las diferentes actividades económicas. Las exenciones y la tasa cero aplicada a ciertos bienes y servicios en el sistema del IVA, descritas en el Anexo III, provocaron una reducción significativa de la base impositiva del consumo⁷⁰ y contribuyeron a un débil cumplimiento del IVA en la medida en que se atribuyó indebidamente la base con tasa cero a algunas transacciones. Más aún, el sistema de créditos de IVA reembolsables agravó los incentivos al fraude y complicó todavía más la administración de este impuesto⁷¹. De acuerdo con las estimaciones oficiales, el cumplimiento del IVA en México es solamente de aproximadamente un 63 por ciento, es decir que de cada 100 pesos que deberían ser recaudados, solo son recuperados 63 pesos (Cuadro 17). Esa tasa es inferior a los niveles de cumplimiento en otros países miembros de la OCDE para los que se dispone de datos comparables, incluidos Canadá y Portugal, así como con respecto a ciertos países de América Latina. La estrechez de la base y el consecuente bajo cumplimiento explican que México se sitúe en el último lugar entre los países miembros de la OCDE desde el punto de vista de la productividad del IVA⁷². Sucede lo mismo si se considera la tasa efectiva del IVA⁷³ en porcentaje de la tasa normal – constatándose una vez más que sólo una pequeña proporción de la base potencial está siendo efectivamente gravada.

Cuadro 17. **Indicadores de cumplimiento y de la productividad del IVA**
Porcentajes

	Cumplimiento del IVA ¹ (1993)	Productividad del IVA ² (1996)	Tasa efectiva del IVA ³ en porcentaje de la tasa normal (1996)
México	63	19	29
Canadá	77	37	62
Alemania	..	45	77
Grecia	..	51	61
Portugal	86	47	79
España	..	34	59
Nueva Zelanda	95	68	123 ⁴
Turquía	..	40	61
Argentina	69	10	..
Chile	77	51	..

1. El cumplimiento del IVA es igual al IVA realmente pagado en porcentaje del IVA teórico recaudado si se cumpliera totalmente con las leyes fiscales existentes.
2. La productividad del IVA es igual a los ingresos por IVA en porcentaje del PIB, dividido por la tasa normal del IVA.
3. La tasa efectiva del IVA es igual a los ingresos por IVA divididos por la base (es decir, el consumo).
4. Un impuesto general sobre las ventas a la tasa normal es cobrado sobre el 60 por ciento del valor de la oferta de estancias de largo plazo en una habitación comercial, lo que puede explicar en parte porque la cifra excede 100.

Fuentes: Secretaría de Hacienda; OCDE, *Revenue Statistics*; *National Accounts*; FMI, *Government Finance Statistics*; OCDE, *Economic Survey of Turkey* (1997); y cálculos del Secretariado de la OCDE.

El tratamiento especial en el esquema de imposición al ingreso de las empresas concierne principalmente el régimen simplificado para ciertos sectores y el régimen para los pequeños contribuyentes (Anexo III). Además, hasta antes de que el paquete fiscal para 1999 no restringiera las reglas de consolidación y no eliminara el esquema de deducción inmediata para ciertos tipos de inversión, estas dos características constituían importantes regímenes especiales y correspondientemente significativas pérdidas de impuestos⁷⁴. Los sectores que gozan del *régimen simplificado* – es decir, la agricultura, la pesca y el transporte terrestre, que representan en conjunto cerca de 10 por ciento del PIB y 25 por ciento del empleo total – pagan muy poco o nada del impuesto al ingreso de las empresas, ya que la imposición está basada en los flujos de tesorería, y solamente sobre los recursos retirados de la empresa. Así, esos sectores están de hecho sujetos solamente al impuesto sobre los activos⁷⁵. Una gran parte de los contribuyentes de esos sectores está formada por pequeñas empresas familiares que serían de todas maneras gravadas ligeramente (bajo el régimen aplicable a los pequeños contribuyentes), pero también empresas más grandes están evitando el impuesto al ingreso gracias a este régimen simplificado. Parece haber poca justificación económica para un tratamiento especial a las empresas medianas – y grandes – en la agricultura y el transporte terrestre. Por el contrario, el *régimen para los pequeños contribuyentes* es útil para el propósito válido de hacer más accesibles para los trabajadores independientes y las micro-empresas, que de

otra manera tendrían un incentivo para funcionar en el sector informal, las actividades económicas del sector formal – gracias a la mayor simplicidad de las reglas y obligaciones.

Finalmente, la no imposición de las prestaciones sociales prevista por el sistema fiscal aplicado a los ingresos de las personas físicas deja sin gravar alrededor de un tercio a una cuarta parte del ingreso total del trabajo en el sector formal. Más aún, esta exención exigió la introducción de una deducción fiscal – el subsidio fiscal – otorgada a los contribuyentes que reciben una proporción relativamente baja de sus remuneraciones bajo la forma de prestaciones sociales a fin de atenuar las consecuencias adversas de esta medida sobre la desigualdad horizontal. Esto significa, a su vez, que los ingresos tributarios y la base de contribuyentes se reduzcan aún más y que se vuelva más difícil la administración del sistema fiscal. Las prestaciones sociales son incluidas en el sistema de imposición del ingreso en la mayor parte de los países miembros de la OCDE⁷⁶, pero el tratamiento fiscal de los diferentes tipos de prestaciones sociales varía significativamente entre los países. Nueva Zelanda y Australia son los únicos países donde las prestaciones sociales están sometidas a una imposición específica.

En resumen, México aplica regímenes especiales a una amplia gama de actividades económicas y de tipos de ingreso – práctica que ocasiona un importante rezago de los ingresos tributarios e incentivos desiguales entre las actividades, y que complica grandemente la administración fiscal. Un cálculo aproximado sugeriría que la eliminación completa de los principales regímenes especiales descritos más arriba podría generar ingresos tributarios adicionales de hasta un 3 por ciento del PIB⁷⁷. Esta estimación no toma en cuenta los efectos adicionales positivos sobre los ingresos provenientes de un mayor cumplimiento si se eliminaran los regímenes especiales. Tampoco considera una posible disminución de los ingresos en razón de la substitución entre actividades formales e informales, del aumento de la evasión fiscal, o de una substitución creciente entre consumo y ahorro, así como entre tiempo libre y trabajo. Globalmente, sin embargo, estos efectos indirectos probablemente sean pequeños comparados con el importante incremento de los ingresos que resultaría ciertamente de la eliminación de los regímenes especiales.

El sector informal podría ser otro objetivo para la ampliación de la base impositiva. Los individuos y las empresas en el sector informal no pagan impuestos al ingreso y las ventas al menudeo de los vendedores del sector informal escapan, en cierta medida, a los impuestos al consumo (aunque frecuentemente solamente en la transacción final). Sin embargo, es posible que el sector informal no tenga un impacto directo importante en los ingresos tributarios ya que está formado en su mayor parte por microempresas y trabajadores poco calificados y con bajos ingresos. Según ciertas estima-

ciones, hasta un 90 por ciento de los trabajadores del sector informal ganan menos de tres veces el salario mínimo, por lo que serían elegibles para el pago de un impuesto negativo si se registraran como asalariados del sector formal⁷⁸. Más aún, la mayor parte de la actividad empresarial sería gravada bajo el sistema de pequeños contribuyentes. No es entonces seguro que la incorporación de una parte importante del sector informal al sector formal genere considerables ingresos tributarios adicionales – de hecho, podría dar lugar a una caída de los ingresos, al menos en el corto plazo, en razón de los acreditamientos de impuestos. Sin embargo, la no imposición de las empresas e individuos con mayores ingresos en el sector informal, y la magnitud y visibilidad de las actividades informales tienen efectos negativos. Contribuyen a la desigualdad horizontal, debilitan la disciplina fiscal y hacen políticamente más difícil aumentar la carga fiscal de quienes ya pagan impuestos⁷⁹. La tarea de integrar la economía informal es complicada por el hecho que una fuerte proporción de la fuerza de trabajo está formada por trabajadores independientes⁸⁰, y que el trabajo independiente en el sector formal está frecuentemente asociado a las actividades informales o bien ambos son sustitutos cercanos. El mismo problema aparece en cuanto al número elevado – y creciente – de las pequeñas empresas y los micronegocios⁸¹.

Otros dos ámbitos que podrían potencialmente aumentar la capacidad de recaudación son los impuestos indirectos y la imposición a la propiedad. En ambos casos, México se sitúa por detrás de la mayoría de los otros países miembros de la OCDE e igualmente de varios de sus vecinos en América Latina (Cuadro 18). En cuanto a los impuestos indirectos, la decisión reciente de incremento de las tasas de derechos sobre la gasolina y el diesel debe ser considerada teniendo en cuenta el hecho que los precios de los combustibles son muy bajos en México, en comparación con las normas internacionales, aunque no más bajos que en Estados Unidos y Canadá. México no cobra impuestos sobre el patrimonio de los individuos ni sobre las herencias y donaciones, a diferencia de la mayoría de los otros países miembros de la OCDE, que consideran el patrimonio heredado como una base legítima para una imposición con objetivos de redistribución. Dichos impuestos implican una doble imposición del capital y pueden tener entonces algún impacto negativo sobre la inversión, aunque es probable que este efecto sea pequeño en la mayoría de los países. Además, son en ocasiones difíciles de hacer cumplir y, en general, no proveen ingresos significativos en los países donde son aplicados. La imposición de los bienes inmobiliarios es competencia de los municipios y el impuesto es calculado con base en el valor del bien. Un obstáculo importante para la recaudación sobre esta base parece consistir en las prácticas desleales de evaluación así como el laxismo de la administración local y la ineficacia del control sobre la recaudación.

Cuadro 18. **Ingresos de la imposición a la propiedad y de los impuestos indirectos, 1996; precios de la gasolina, 1998**

	Impuestos a la propiedad Porcentaje del PIB (1996)	Impuestos indirectos Porcentaje del PIB (1996)	Precio de la gasolina sin plomo, incluyendo impuestos US\$/litro (2° Trimestre de 1998)
México	0.3	1.2	0.40
Estados Unidos	3.1	1.5	0.33
Canadá	3.8	2.0	0.35
Alemania	1.1	2.8	0.91
Grecia	1.4	6.1	0.70
Nueva Zelanda	2.0	2.0	0.44
Portugal	0.9	5.1	0.90
España	1.9	2.7	0.75
Turquía	0.5	0.3	0.73
Argentina ¹	1.4	1.0	..
Brasil ²	0.4	..	..
Chile	0.1	2.0	..

1. Las cifras para Argentina son de 1992.

2. Las cifras para Brasil son de 1993.

Fuentes: OCDE, *Revenue Statistics*; FMI, *Government Finance Statistics*; IEA, *Energy prices and taxes*, 2° Trimestre de 1998.

Administración fiscal

Se han hecho esfuerzos significativos en los últimos años para mejorar la eficacia de la administración fiscal, pero todavía hay márgenes para su mejoramiento en varios ámbitos. Una importante característica que complica la tarea de la administración fiscal es la existencia de numerosos regímenes especiales y escapatorias y, en menor medida, el importante sector informal. Los esfuerzos hechos en los años recientes para mejorar la administración cubrieron una amplia variedad de medidas. El control de los impuestos al ingreso de las empresas fue reforzado mediante el impuesto a los activos, que fue introducido en 1989 (y posteriormente enmendado en varias ocasiones con el objetivo de reducir los efectos negativos en las decisiones de invertir). La administración fiscal de las pequeñas empresas fue simplificada mediante la introducción de un régimen especial para éstas, que debería facilitar igualmente la integración de las empresas informales a la economía formal. Por otro lado, se espera que la reforma del sistema de pensión y de atención a la salud provea mejores incentivos para el cumplimiento de las obligaciones fiscales. También fueron tomadas varias medidas administrativas: para reforzar más ampliamente el control fiscal; para precisar y mejorar el marco jurídico, en particular las sanciones y multas en caso de fraude (que ahora incluyen la posibilidad de una sentencia de prisión); y finalmente, en 1997, para modernizar la administración misma mediante el establecimiento de un órgano administrativo autónomo

bajo la tutela de la Secretaría de Hacienda⁸², y la creación de una “carrera” profesional para los empleados de la administración fiscal. El Recuadro 7 resume las medidas instrumentadas en los últimos años para mejorar la recaudación y el control. La estrategia de reforma consiste principalmente en un control más estricto de los mayores contribuyentes, en aumentar – y orientar mejor – las auditorías, así como en una vigilancia más estricta de las importaciones, que constituyen generalmente una “zona gris” en términos de imposición⁸³. Con respecto a las declaraciones, las personas morales sujetas al régimen general están obligadas a entregar a las autoridades fiscales informaciones detalladas de manera regular. Los contribuyentes individuales cuyo ingreso proviene de varias fuentes (y más allá de un cierto monto) tienen la obligación de llenar una declaración anual. El ingreso salarial está sometido a una retención mensual en la fuente, y los impuestos de las empresas son pagados bajo la forma de pagos provisionales mensuales (o trimestrales en el caso de las pequeñas empresas). Los impuestos sobre los pagos de intereses son retenidos en la fuente.

Aunque es todavía demasiado pronto para evaluar los logros totales de las iniciativas administrativas de los años recientes, algunos indicadores muestran una mejora en la eficacia. Así, la presencia fiscal, es decir el número de auditorías por contribuyente (empresas y trabajadores independientes), se incrementó fuertemente desde 1996 y está ahora sólo ligeramente por debajo del nivel prevaleciente, por ejemplo, en España. Además, hubo un cambio en la estructura de las auditorías hacia auditorías específicas, que han demostrado ser relativamente eficaces en términos de los ingresos recaudados por auditor. Pero, si bien la reforma de la administración parece ir en la dirección correcta, todavía hay margen para aumentar aún más la eficacia en cuanto a: la integración de los registros de la seguridad social con los de las autoridades fiscales; el mejoramiento de los registros y controles de las importaciones (por ejemplo, ampliando aún más la ya de por sí estrecha cooperación con las autoridades aduanales y fiscales de Estados Unidos y Canadá); las mejoras a las exigencias de declaración por parte de terceras personas y el procesamiento de la información fiscal, por ejemplo mediante formas fiscales individuales simplificadas, procesamiento electrónico, etc.; el incremento de las competencias en los niveles locales de la administración fiscal; y el fortalecimiento del cumplimiento y del marco jurídico para la recaudación de impuestos, en particular la certidumbre jurídica para quienes pagan los impuestos. A más largo plazo, sería también conveniente integrar los registros de los municipios sobre los vendedores ambulantes y sobre la evaluación hipotecaria con los registros fiscales centrales.

El sistema fiscal y la distribución del ingreso⁸⁴

Aún cuando los objetivos ligados a la distribución del ingreso pueden ser alcanzados en cierta medida a través de la progresividad del sistema fiscal, es ampliamente

Recuadro 7. **Iniciativas recientes para mejorar la administración y el control fiscales**

En los años recientes, se tomaron varias medidas para *modernizar y simplificar la administración fiscal*, especialmente:

- creación del Sistema de Administración Tributaria (SAT) el 1 de julio de 1997 en tanto que institución descentralizada con autonomía presupuestal y administrativa, encargada de administrar la política fiscal y aduanal definida por la Secretaría de Hacienda y de emitir las normas para el cumplimiento de su función;
- establecimiento de una carrera profesional para los empleados del fisco;
- cambios en la regulación de las empresas consolidadas;
- cambios en las definiciones y sanciones al fraude fiscal, especialmente fortalecimiento de la certidumbre jurídica de los contribuyentes;
- nuevas medidas contra el uso de paraísos fiscales;
- reducción de las exigencias de información en las formas fiscales y de las exigencias de mantener registros fiscales (de 10 a 5 años);
- declaraciones y pagos electrónicos (por ejemplo, a través de Internet).

Las medidas principales para *mejorar el control y el cumplimiento de las obligaciones fiscales* fueron:

- Introducción de un régimen especial para las pequeñas empresas;
- Fortalecimiento de las reglas de fijación de precios de las transferencias;
- Reducción de los plazos para iniciar el proceso de control gracias a la actualización permanente de los registros fiscales federales, lo que permitirá identificar más rápidamente a los contribuyentes que hayan omitido hacer su declaración;
- Mejora de los incentivos para que los estados realicen auditorías más eficientemente al permitirles conservar los ingresos adicionales;
- Vigilancia de las modificaciones en el comportamiento de los contribuyentes y de las diferencias de sus contribuciones a lo largo del tiempo;
- Identificación y registro de los 8 000 contribuyentes más importantes en una base de datos especial. Esos contribuyentes aportan cerca del 60 por ciento del total de ingresos tributarios. El objetivo es establecer una relación estrecha con dichos contribuyentes a fin de minimizar los recursos dedicados a sus contribuciones, de tal modo que se libere personal que podrá dedicar más tiempo a los otros contribuyentes;
- Mejora a las auditorías a las pequeñas y medianas empresas en lo que se refiere a la emisión de facturas. Durante los primeros nueve meses de 1998 cerca de 100 000 pequeñas y medianas empresas fueron sometidas a auditoría (sobre un total de cerca de cinco millones) contra 6 000 solamente durante todo el año de 1997. Se impusieron sanciones a cerca de 70 000 y alrededor de 6 000 fueron temporalmente cerradas. Las empresas de la muestra fueron elegidas principalmente en "sectores con problemas" como el cuerpo médico, restaurantes, joyerías, la construcción, venta al menudeo de materiales, tiendas de vinos y licores, grandes almacenes y centros comerciales;
- Un control más estrecho del fraude al IVA y en el sector informal mediante el fortalecimiento del registro de importaciones. La subvaluación y el no registro de las importa-

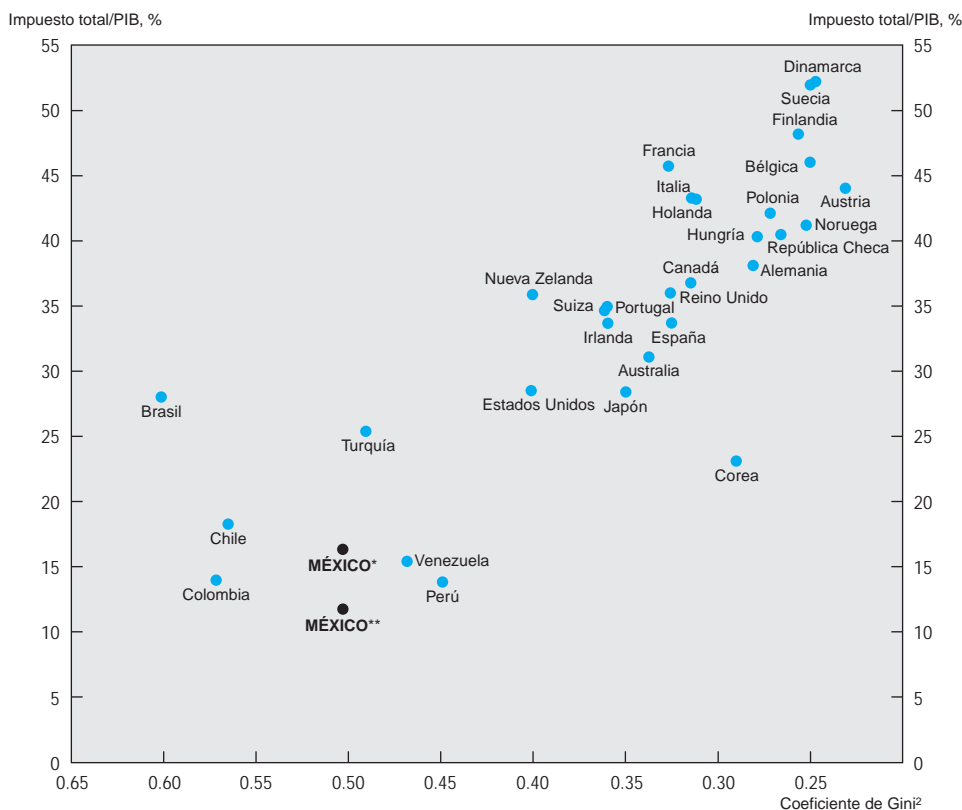
(continúa en la página siguiente)

(continuación)

ciones son fuentes importantes de evasión del IVA. Además de ser un problema para la recaudación de impuestos, la subvaluación de las importaciones constituye una competencia desleal contra las empresas privadas del sector formal. Se creó una base de datos para registrar a los importadores y exportadores por códigos arancelarios. La base de datos contiene información sobre volúmenes y precios unitarios, lo que facilita la identificación de los precios unitarios “anormalmente bajos”. Se están incrementando los intercambios de información con las aduanas estadounidenses, el *Internal Revenue Service* de Estados Unidos, y las autoridades canadienses, pero dichos intercambios no son aún completamente eficaces.

reconocido que tales objetivos son manejados más eficazmente a través de los gastos. Así, los problemas que México tendrá que enfrentar en relación con la distribución del ingreso y la imposición, se relacionan principalmente con el grado de progresividad que se necesita para recaudar un volumen suficiente de ingresos a fin de permitir un mayor gasto público – en particular, para el mejoramiento de la distribución. Otras preocupaciones se relacionan con los efectos previsibles sobre los incentivos, la manera en que la progresividad debería evolucionar en la escala de ingresos, y en qué medida los objetivos distributivos pueden ser alcanzados a través de la progresividad. Un elemento importante a este respecto consiste en saber de que manera los cambios en las tasas marginales estatutarias aplicadas a los grupos de mayor ingreso incidirían en la evasión y el fraude fiscal, y como influenciarían entonces la progresividad efectiva del sistema (es decir los impuestos pagados por los diferentes deciles de ingreso)⁸⁵. La desigual distribución del ingreso en México limita significativamente la base impositiva del ingreso de las personas físicas. En primer lugar, 70 por ciento de los asalariados del sector formal escapan totalmente al impuesto al ingreso, pero reciben pagos fiscales negativos a través del crédito de impuesto. De los 15 millones de contribuyentes individuales registrados, sólo cerca de cuatro a cinco millones están en consecuencia pagando el impuesto al ingreso – lo que debería ser considerado a la luz de las necesidades de una población de 90 millones de habitantes. En segundo lugar, aunque las tasas de imposición de los individuos con ingresos más altos todavía son relativamente bajas en México, podría haber poco margen para un incremento significativo de sus tasas efectivas de imposición, en la medida que estos grupos pueden acceder a instrumentos que les permiten desplazar sus ingresos hacia regímenes internos o externos con una imposición menor. México no se aleja entonces de un patrón internacional consistente en una relación clara entre la distribución del ingreso y los ingresos tributarios, que asocia una mayor desigualdad en los ingresos (después de impuestos), medida con el coeficiente de Gini, a ingresos tributarios más bajos en proporción del PIB (Figura 27).

Figura 27. Ingresos tributarios y distribución del ingreso después del impuesto, 1996¹



1. Gobierno general, incluyendo las contribuciones a la seguridad social. 1996 o el año más cercano disponible.
 2. El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad en la distribución del ingreso: entre mayor sea el coeficiente, más grande es la distribución del ingreso.
 * México incluyendo las contribuciones de PEMEX.
 ** México excluyendo las contribuciones de PEMEX.

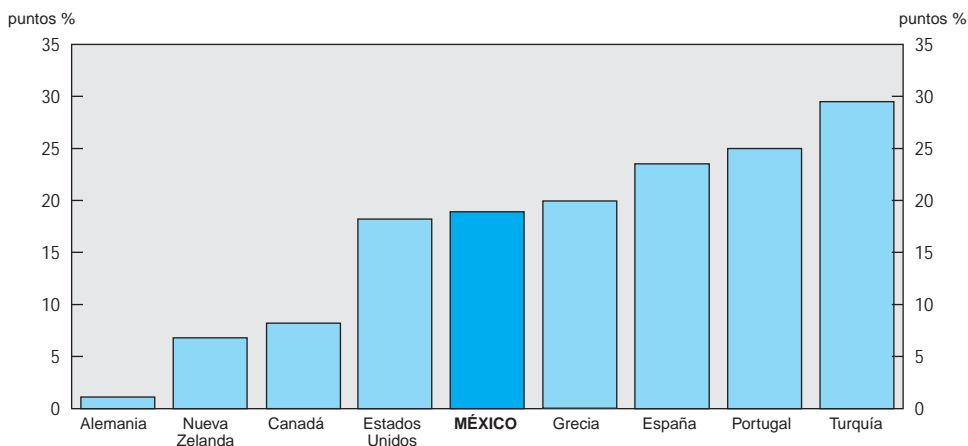
Fuentes: OCDE, *Revenue Statistics*; FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995 y 1996.

El sistema fiscal ejerce una influencia sobre la distribución del ingreso, principalmente a través de su progresividad global pero también, indirectamente, mediante sus efectos sobre los salarios relativos y el empleo⁸⁶. La progresividad estatutaria del sistema fiscal mexicano se sitúa aproximadamente en un nivel intermedio en relación con otros países miembros de la OCDE (Figura 28), si se la mide como la diferencia entre la tasa estatutaria mas alta y la tasa promedio de imposición del obrero promedio⁸⁷. Sin embargo, como lo muestra claramente la Figura 29, la progresividad de las tasas

efectivas teóricas (que combinan, como se vio más arriba, las tasas estatutarias, el crédito de impuesto y el subsidio fiscal) es mucho mayor en el nivel más bajo de la escala del ingreso que para los ingresos más altos, en particular aquellos que son superiores a diez veces el salario mínimo. Además, la progresividad se incrementó fuertemente desde 1993 para los ingresos entre dos y cuatro veces el salario mínimo, como consecuencia de una reducción proporcionalmente mayor de las tasas efectivas de impuestos para estos grupos de ingreso que para los ingresos superiores a diez veces el salario mínimo. Esta evolución debe ser considerada tomando en cuenta la caída de los salarios reales en cerca de 18 por ciento desde 1994, que implica que los problemas de pobreza en los niveles más bajos de ingreso se han agravado⁸⁸. Es probable que el aumento de la progresividad del impuesto en los niveles de ingreso más bajos haya exacerbado los problemas de sub-declaración del ingreso⁸⁹. Se podría por ejemplo lograr una atenuación de la progresividad en los niveles de ingreso más bajos mediante el aumento del nivel a partir del cual es retirado el crédito de impuesto y ampliando las categorías del sistema de imposición al ingreso, aunque esta medida implicaría probablemente costos importantes en términos de ingresos no recaudados. El aumento de la progresividad en los niveles de ingresos más altos podría ser obtenido a través de tasas mayores⁹⁰ o remplazando las exenciones fiscales, que son deducidas a las tasas más altas, por créditos de impuesto. Sin embargo, esta última opción quizá no sea muy efectiva dado que México no permite sino deducciones fiscales más bien limitadas a nivel individual. Con el fin de alcanzar una mayor progresividad efectiva para quienes reciben mayores ingresos, sería necesario mejorar también el cumplimiento de las obligaciones fiscales para que el reciente aumento de las tasas superiores estatutarias sea más eficaz. Otro elemento relevante para el tema de la imposición y la progresividad tiene que ver con la repartición del ingreso entre ingreso monetario y no monetario. En el caso de México, este elemento parece contribuir a una progresividad efectiva mayor (Recuadro 8), aunque no debería probablemente sobrestimarse ese efecto.

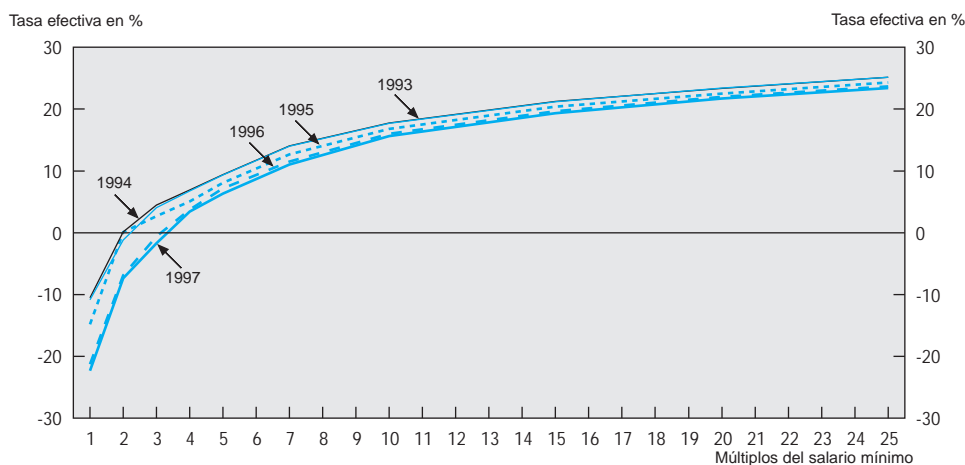
La imposición del consumo es otro mecanismo de redistribución. Muchos países miembros de la OCDE aplican tradicionalmente tasas reducidas o exenciones fiscales a los bienes de primera necesidad como los alimentos o las medicinas con el objetivo de introducir cierta progresividad en el sistema del IVA. Esto implica habitualmente una pérdida considerable en la medida en que las personas con niveles superiores de ingreso resultan más favorecidas en términos absolutos ya que consumen una cantidad superior de bienes y servicios. En el caso de México, el subsidio implícito total debido a la aplicación de la tasa cero a los productos alimentarios puede ser estimado en cerca de 1.8 por ciento del PIB⁹¹. La distribución por deciles de ingreso muestra que el decil más alto captura cerca de un 30 por ciento de ese subsidio, mientras que los tres deciles más bajos reciben en conjunto solamente un 12 por ciento del subsidio

Figura 28. Progresividad global del sistema de imposición del ingreso individual en ciertos países miembros de la OCDE¹, 1996



1. La progresividad es medida como la diferencia entre la tasa superior de imposición al ingreso personal (incluyendo las contribuciones a la seguridad social) y la tasa de imposición estatutaria promedio para un obrero promedio.
 Fuente: OCDE, Tax Database, Tax/Benefit Positions of Employees, Tax Equations and cálculos del Secretariado de la OCDE.

Figura 29. Tasas efectivas teóricas de imposición para diferentes niveles de ingreso¹

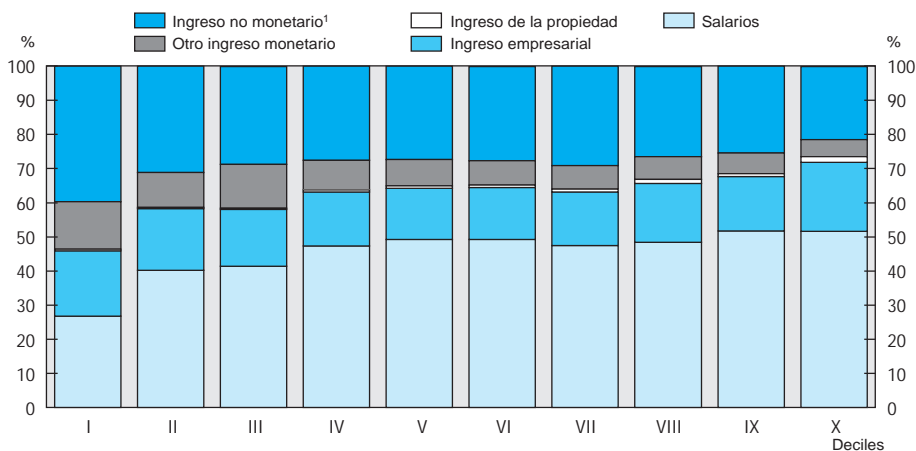


1. La tasa de imposición estatutaria que resulta de los efectos combinados de los efectos combinados de las diferentes tarifas del impuesto al ingreso, del subsidio fiscal, del crédito de impuesto y suponiendo que las prestaciones sociales representan una tercera parte de las remuneraciones totales para todos los niveles de ingreso.
 Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Recuadro 8. **Repartición del ingreso de diferentes niveles de ingreso**

En México, la distribución del ingreso después de impuestos muestra un patrón de comportamiento donde la participación del ingreso salarial aumenta con el ingreso global, mientras que la participación del ingreso no monetario es bastante más alta entre los deciles con menores ingresos (Figura 30). Aunque la parte del ingreso de la propiedad aumenta con el ingreso, sigue siendo una parte relativamente baja del ingreso total en el decil de ingresos más altos – representando solamente cerca de 2.2 por ciento del ingreso total. El ingreso no monetario consiste, en gran medida, en el autoconsumo (por ejemplo, de productos agrícolas del jardín) para los deciles inferiores, mientras que para el límite superior en la escala de ingresos corresponde casi exclusivamente a rentas imputadas a la vivienda habitada por su propietario. La progresividad del régimen de imposición al ingreso de las personas físicas es entonces reforzada por las diferencias entre el ingreso monetario y el ingreso no monetario, y los impuestos al consumo son particularmente progresivos (si todo lo demás permanece constante, es decir aún sin considerar la incidencia de la base de imposición con tasa cero), en razón de la distribución del autoconsumo.

Figura 30. **Fuentes de ingreso por deciles, 1994**

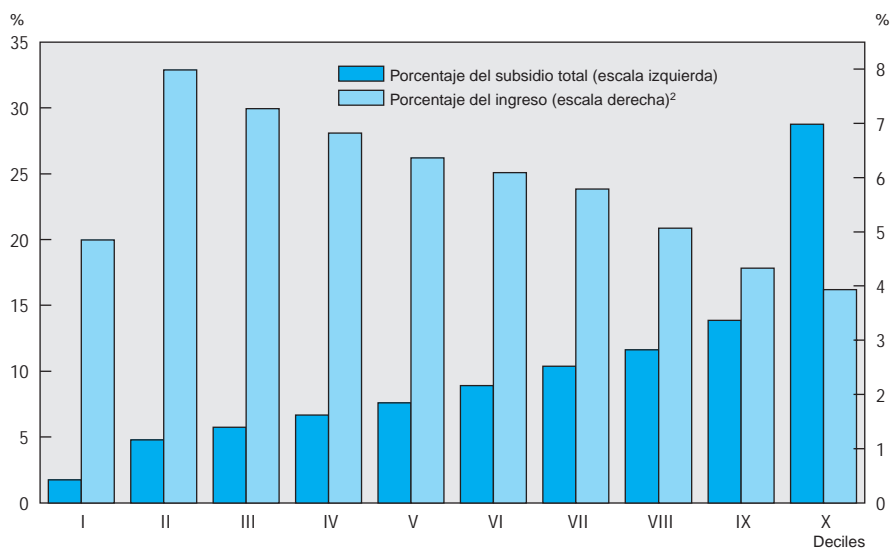


1. Incluye el consumo de la auto-producción, las rentas imputadas por vivienda ocupada por su propietario, etc.

Fuente: INEGI, Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1994, México, 1995.

(Figura 31). Medido en porcentaje del ingreso de los hogares, el subsidio implícito representa alrededor de un 4 por ciento para el decil más alto y 5 por ciento para el decil más bajo. Si la tasa cero aplicada a los alimentos fuera completamente eliminada, todo lo demás permaneciendo constante, los ingresos tributarios totales aumentarían en una proporción equivalente al valor del subsidio, es decir 1.8 por ciento del PIB, o cerca de 15 por ciento⁹². Una opción más viable políticamente sería probablemente el mantener la tasa cero sobre los bienes de primera necesidad, como leche, pan, tortillas y huevos. Si se aplicara la tasa cero a estos bienes solamente, el subsidio implícito sería de sólo un 0.4 por ciento del PIB. Aún más, si se compensara por ejemplo a los primeros cuatro deciles de ingreso por la pérdida del subsidio sobre la otra parte de su consumo alimentario (vía transferencias directas de ingreso o una ampliación del crédito de impuesto), esta medida no representaría sino cerca de 0.25 por ciento del PIB⁹³, dejando como saldo final una ganancia presupuestal total de más de 1 por ciento del PIB. La

Figura 31. Distribución del subsidio implícito del IVA, 1996¹



1. El subsidio implícito del IVA para cada decil de ingreso es estimado mediante el gasto total en alimentos multiplicado por la tasa normal del IVA de 15 por ciento. El consumo de alimentos se calcula a partir del gasto total de los hogares, de acuerdo a la encuesta sobre los hogares de 1996, y la ponderación relativa entre alimentos y no alimentos por decil proviene de la encuesta de 1994. La estimación del subsidio no considera los efectos de sustitución entre consumo y ahorro, ni al interior de la canasta de consumo cuando los precios cambian.
2. El ingreso por deciles proviene de la Encuesta sobre los hogares, INEGI (1996).

Fuentes: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 1994 y 1996, México; cálculos del Secretariado de la OCDE.

medida en la cual la compensación debería ser otorgada a través del mantenimiento de una tasa cero sobre algunos bienes de primera necesidad o a través de esquemas de gasto, o una combinación de ambos, es una cuestión política estrechamente ligada a los objetivos globales de redistribución. Sin embargo, esta cuestión no debería distraer la atención de las importantes ganancias presupuestales que surgirían probablemente, bajo cualquier circunstancia, si se eliminaran, o se redujeran drásticamente, los casos de tasa cero y las exenciones en el régimen del IVA.

Si se eliminaran completamente la tasa cero y la exención de ciertos bienes y servicios, o si al menos se les concentrara sobre pocos bienes de primera necesidad, se plantearía la cuestión de saber como compensar en la práctica a los grupos de menores ingresos. Una manera de hacerlo consistiría en aumentar el crédito de impuesto que reciben estos grupos en un monto calculado sobre la base de los índices de costo de la vida para las familias de referencia con bajos ingresos. Sin embargo, dicha compensación beneficiaría solamente a los asalariados que trabajan en el sector formal, o sea una parte minoritaria de la población. Otro posible problema es que los pagos por crédito de impuesto son administrados por los empleadores, que podrían intentar transformar los mayores créditos en salarios menores. El fraude podría ser también un problema potencial. Una mejor opción consistiría en hacer transferencias directas a las cuentas individuales de pensión (AFORES) de los trabajadores cubiertos por el sistema de seguridad social. Sin embargo, quedaría pendiente el problema de la no cobertura de las personas que no forman parte del sector formal. Las familias más pobres podrían recibir la compensación mediante una ampliación del programa focalizado de reducción de la pobreza (PROGRESA) a un número mucho más importante de familias. Sería probablemente más complicado cubrir a aquellos que son pobres pero no lo suficiente para formar parte de la población objetivo de PROGRESA, y que no trabajan en el sector formal. Sería necesario crear, para estos grupos, un mecanismo específico de compensación y definir los criterios de elegibilidad (por ejemplo, un ingreso menor a tres salarios mínimos). Además de las dificultades políticas que implica una revisión del sistema del IVA, quedan varios problemas sin resolver. Primero, el esquema de compensación aumentará necesariamente las tasas marginales efectivas de imposición de quienes no son cubiertos por el esquema (aún cuando la eliminación progresiva del esquema podría atenuar ese problema). Segundo, no existen actualmente mecanismos que aseguren que las personas cubiertas por PROGRESA no dispongan, al mismo tiempo, de una cuenta AFORE, y reciban así una doble compensación – aunque el riesgo de traslape sea probablemente mínimo⁹⁴. Más significativo es el riesgo que algunas personas tengan varias cuentas AFORE, como es actualmente el caso en razón de las deficiencias persistentes del sistema de registro. Finalmente, una parte del incremento de ingresos del IVA debería ser compartida con los estados, de modo que la ganancia presupuestal marginal del gobierno federal sería más bien pequeña.

Recuadro 9. **Gravar más a los de mayor ingreso**

Dada la muy desigual distribución del ingreso y la baja capacidad de recaudación fiscal en México, una imposición mayor de las personas con más altos ingresos tiene ciertas ventajas, aunque esto implique algunas cuestiones relacionadas tanto con juicios de valor como con consideraciones económicas¹. Una posibilidad consistiría en aumentar las tasas del impuesto al ingreso de los contribuyentes con ingresos más altos. Los efectos sobre los ingresos tributarios de dicha modificación son frecuentemente inciertos en razón de los mayores incentivos a la evasión y el fraude fiscal para los grupos de ingreso más alto – en particular, en los países donde la tasa superior marginal de imposición ya es alta. Esta incertidumbre, a su vez, plantea la importancia de un fuerte control sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscales para acompañar cualquier incremento de las tasas superiores marginales. Existe también el riesgo que el aumento de la imposición conduzca a una disminución de las actividades “empresariales” y otras actividades socialmente productivas por parte de estos contribuyentes². Otra preocupación pertinente, especialmente en los países con una necesidad estructural de incrementar los ahorros privados, tiene que ver con el efecto que podrían tener mayores impuestos al ingreso de las personas más ricas sobre los ahorros privados totales. Se asume con frecuencia que las tasas de ahorro aumentan con el ingreso, lo que implica entonces un arbitraje entre la distribución del ingreso y los ahorros privados. Sin embargo, este supuesto podría ser cuestionado tanto empírica como teóricamente: en el marco del ciclo de vida, por ejemplo, podría existir un efecto positivo sobre los ahorros si se redistribuyera el ingreso de las personas con más edad hacia los más jóvenes a través de un sistema fiscal más progresivo (Slemrod, 1998).

México optó recientemente, en su paquete fiscal para 1999, por aumentar las tasas estatutarias para las personas con mayores ingresos. Sin embargo, la nueva tasa superior marginal para las personas físicas – de 40 por ciento tanto para los ingresos salariales como para los dividendos – todavía está entre las más bajas en la OCDE y permanece considerablemente por debajo de las tasas superiores marginales a los ingresos salariales y provenientes de los dividendos en Estados Unidos y Canadá (incluyendo los impuestos de los estados y las provincias). Sin embargo, el aumento en las tasas intensifica la importancia de un mayor fortalecimiento del control para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Otra manera de gravar más a los pudientes sería la abolición de algunas de las exenciones previstas en el marco de la imposición al ingreso del capital, así como la creación de impuestos a las donaciones y a la herencia (aunque esto implicaría introducir una dosis de doble imposición al capital). Una alternativa podría consistir en gravar los grandes patrimonios inmobiliarios. Es menos fácil evadir los impuestos a los patrimonios inmobiliarios que los impuestos sobre los activos financieros y sería posible, si se fija un umbral mínimo suficientemente elevado, obtener una cierta progresividad. Finalmente, las muy numerosas exenciones y la tasa cero del sistema del IVA se traducen en un subsidio a las familias del decil superior de ingresos que puede estimarse en un promedio de 4 por ciento de su ingreso disponible. En consecuencia, la reducción al mínimo del tratamiento especial al consumo sería una manera de gravar a los más ricos con tasas efectivas superiores.

(continúa en la página siguiente)

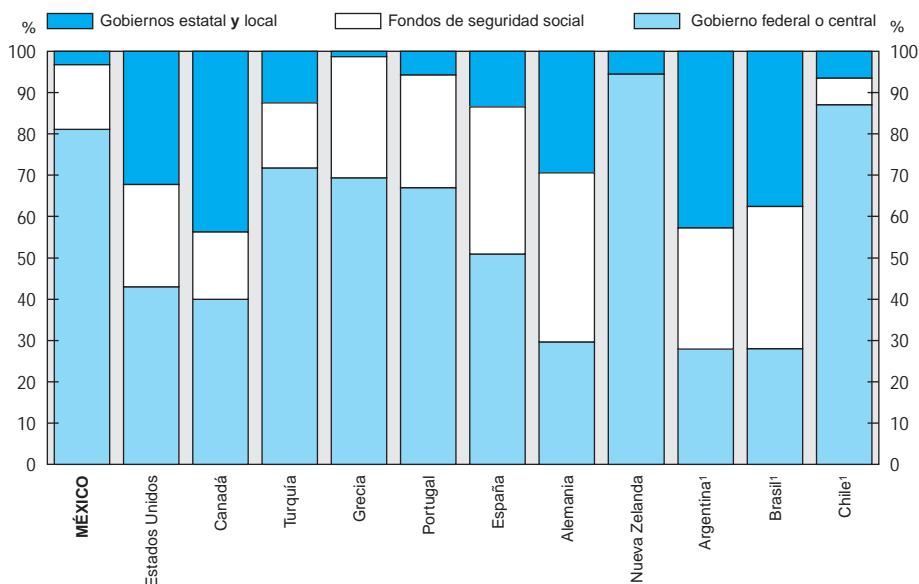
(continuación)

1. Los modelos teóricos simples sobre la imposición óptima del ingreso no conducen necesariamente hacia estructuras fiscales fuertemente progresivas, aún cuando la sociedad asigna una ponderación relativamente elevada al bienestar de las personas más pobres. Esta conclusión, sin embargo, depende muy fuertemente de la sensibilidad de la oferta de trabajo a la tasa de salario después de impuestos. Con una baja elasticidad, la redistribución del ingreso a través del sistema fiscal podría realizarse con un costo marginal bajo, implicando entonces estructuras fiscales fuertemente progresivas (Slemrod, 1998).
2. En Estados Unidos, donde el 1 por ciento de los contribuyentes individuales con el ingreso más elevado asegura cerca del 30 por ciento de los ingresos federales totales provenientes del impuesto al ingreso, no hay evidencia empírica suficientemente sólida que demuestre que las importantes fluctuaciones de la imposición al ingreso de los ricos ocurridas durante el período 1950-97 hayan tenido efectos macroeconómicos susceptibles de medición. Las observaciones hechas a partir de la *Tax Reform Act* de 1986, sugieren una considerable sensibilidad del calendario de las decisiones económicas (por ejemplo, en lo que tiene que ver con la realización de las plusvalías) así como de las respuestas financieras y contables (por ejemplo, modificaciones del estatuto de las empresas), mientras que la evidencia acerca de la reacción de las actividades reales de las empresas y las personas, es decir en cuanto al ahorro, la oferta de trabajo, y la inversión, es más difícil de interpretar. La evidencia del aumento de 1993 de la tasa marginal en Estados Unidos (OBRA93) sugiere también que la respuesta a las modificaciones de impuestos está, en gran medida, relacionada más con cambios de corto plazo en el ritmo de la compensación que con una reducción permanente en el ingreso gravable. Las pérdidas de ingresos de este incremento particular de los impuestos, con base en las elasticidades de corto plazo, pueden haber sido entonces considerables (tanto como dos veces el ingreso generado según Feldstein *et al*, 1996) pero, cuando se toman en cuenta los cambios en el ritmo, por ejemplo, de realización de los derechos de suscripción, se obtiene una estimación mucho menor. Mediante la corrección de estos efectos transitorios, Goolsbee (1997) obtiene así una estimación sobre la pérdida de ingresos equivalente a 15-25 por ciento del ingreso generado.

Federalismo fiscal⁵

Los niveles de gobierno estatal y municipal sólo recaudan una pequeña proporción de los ingresos tributarios totales, aproximadamente 5 por ciento en los últimos años. Esta proporción se sitúa por debajo de los niveles observados en la mayoría de los otros países miembros de la OCDE, así como en Brasil y Argentina, pero no es muy diferente con respecto a lo que sucede, por ejemplo, en Grecia, Portugal y Chile (Figura 32)⁹⁶. Del lado del gasto, sin embargo, el papel de los estados y municipios es mayor con cerca de 20 a 25 por ciento del gasto total administrado por los niveles estatales y municipales. En ese contexto, el gobierno federal inició un proceso de fortalecimiento de su autonomía fiscal mediante la devolución de responsabilidades adicionales en materia de gasto e imposición, el aumento de las transferencias y la mejora de la cooperación administrativa entre la federación y los niveles inferiores de gobierno. En los años recientes, las responsabilidades en materia de gasto de los niveles inferiores de gobierno se incrementaron, en particular en los sectores de educación y salud.

Figura 32. **Recaudación fiscal por nivel de gobierno en algunos países selectos, 1996**



1. Los datos de Argentina se refieren a 1992, los de Brasil y Chile a 1995.

Fuentes: OCDE, *Revenue Statistics*; FMI, *Government Finance Statistics*.

Un problema esencial consiste en saber el cómo asegurar la eficiencia y la responsabilización en materia de gasto en la medida en que los gobiernos locales sólo asumen una pequeña parte de la carga del financiamiento. En particular, si el financiamiento marginal del gasto es cercano a cero para las autoridades locales, pueden surgir problemas de azar moral por manejos inadecuados o irresponsables. En consecuencia, si bien la descentralización es potencialmente benéfica en cuanto a la eficiencia en la asignación del gasto público (al acercar las decisiones de inversión de las decisiones de los ciudadanos), una mayor descentralización también puede implicar riesgos considerables: pérdidas posibles de control presupuestario y macroeconómico por parte del gobierno central, insuficiente capacidad administrativa en el nivel local, mayores costos administrativos y de cumplimiento de las obligaciones fiscales, excesiva competencia fiscal y en materia de gasto entre las diferentes regiones, y concesiones a los grupos de presión política locales. Un desafío importante para las autoridades mexicanas en los próximos años será entonces el de establecer mecanismos mediante los cuales pueda alcanzarse una mayor descentralización al mismo tiempo que se limita

la magnitud de dichos problemas. Esto puede requerir una focalización cuidadosa de los subsidios en función de las necesidades objetivas de gasto (un costo mínimo, definido a nivel nacional, por alumno, por paciente, etc.), la mejora de los sistemas de información y contabilidad, así como mayores incentivos para los gobiernos locales mediante lazos más estrechos entre las decisiones de gasto y de financiamiento.

El financiamiento de los niveles estatales y municipales de gobierno en México se hace principalmente a través de un esquema de repartición de los impuestos federales, mediante el cual el gobierno federal les transfiere alrededor de 25 por ciento de sus denominados ingresos “compatibles”. La mayor parte de esas transferencias consisten en subsidios incondicionales. Los “ingresos compatibles” están formados por la mayoría de los impuestos federales con excepción de los derechos adicionales y extraordinarios provenientes de la extracción de petróleo⁹⁷, el impuesto federal sobre los automóviles nuevos y el impuesto sobre el uso de automóviles, que son cobrados ambos directamente por los estados, y un porcentaje de los impuestos indirectos sobre tabaco y alcohol. La parte de las transferencias totales que va a cada estado está determinada principalmente por su capacidad de recaudación fiscal (es decir, se trata de una forma de compensación de la federación por los ingresos “abandonados” por el estado) y por su población. Un tercer elemento, que representa menos del 10 por ciento de los ingresos totales compatibles, es usado como mecanismo de perecuación, mediante el cual los estados más pobres reciben más recursos.

Los estados mexicanos enfrentan pocas restricciones constitucionales sobre sus competencias fiscales, pero en la práctica están fuertemente limitados por la Ley de Coordinación Presupuestal, que regula la repartición de responsabilidades fiscales entre los diferentes niveles de gobierno. Actualmente, los estados cobran un número reducido de pequeños impuestos, sobre todo un impuesto sobre los salarios, un impuesto sobre las transferencias de propiedad, un impuesto sobre los automóviles nuevos, y un impuesto sobre el alojamiento en hoteles y otro sobre las loterías. Además, pueden cobrar derechos sobre algunos servicios públicos. También se les permite mantener cualquier ingreso adicional recuperado gracias a las auditorías realizadas en los ámbitos del impuesto al ingreso, del impuesto sobre los activos y del IVA⁹⁸. Los municipios tienen el derecho constitucional de gravar los bienes inmobiliarios locales y de cobrar derechos locales. Aunque sería deseable incrementar, incluso quizá de manera significativa, los ingresos provenientes de la propiedad inmobiliaria, las barreras administrativas y políticas podrían ser prohibitivas en el corto plazo. Sin embargo, en el largo plazo, una evaluación más adecuada y un control más estricto de los impuestos a la propiedad, podrían convertir este tipo de imposición en una fuente más importante de ingresos a nivel local. Además de los beneficios que esto implicaría en términos de fortalecimiento de la autonomía y de la base de ingresos de los municipios, tal medida probablemente

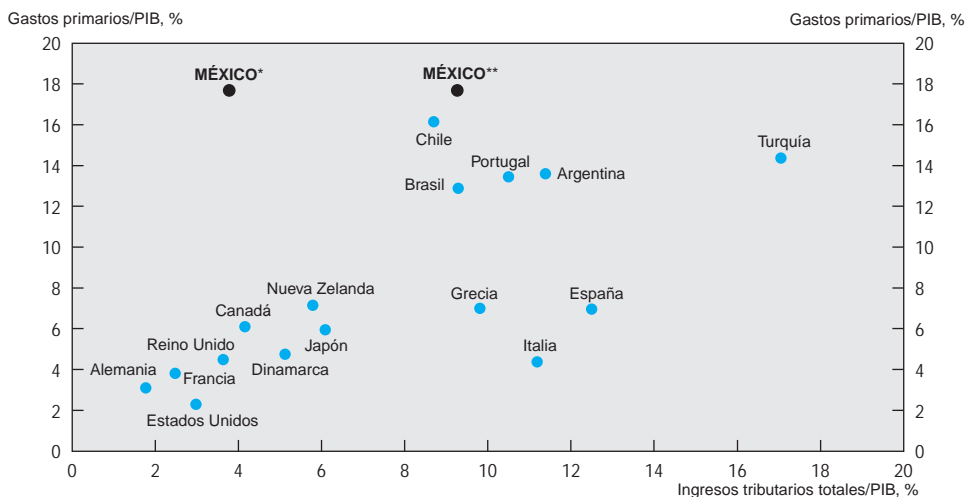
tendría también como consecuencia el poder colocar una parte mayor de la carga fiscal en los grupos de ingreso con mayor capacidad de pago de impuestos. En el mediano plazo, otros mecanismos de generación de ingresos podrían incluir la posibilidad de una imposición al ingreso o al consumo (ventas finales) en los niveles estatal y municipal, aunque la eficacia de estos impuestos podría ser afectada por problemas de administración y de movilidad. Tratándose del proceso de delegación de mayores responsabilidades en materia de imposición a los niveles locales de gobierno, es imperativo que los esfuerzos de los estados y de los municipios por capturar ingresos sean consistentes con los objetivos globales del sistema fiscal (como la búsqueda de una mayor neutralidad) y que las externalidades negativas sobre otras regiones o sobre el gobierno federal sean minimizadas.

Inestabilidad presupuestal

En México, el presupuesto está más expuesto a la inestabilidad que en la mayoría de los otros países miembros de la OCDE. Históricamente, una fuente importante de esta inestabilidad ha sido la propia inestabilidad macroeconómica como consecuencia de las políticas económicas instrumentadas en México, pero la inestabilidad es también una característica general de las economías de mercado emergentes. Una fuente más específica de inestabilidad son las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo, dada la importancia del sector petrolero en el presupuesto y en la economía como un todo. El lazo entre los cambios en los precios del petróleo y el presupuesto no es insignificante. Así, las recesiones económicas o las crisis en México estuvieron frecuentemente asociadas a una depreciación del peso con respecto al dólar estadounidense, de modo que los ingresos petroleros (es decir, los pagos de impuestos por parte de PEMEX) expresados en pesos aumentaban al mismo tiempo que disminuían los ingresos provenientes de otras fuentes de imposición. Esto ha generado históricamente, es decir desde 1980, una correlación negativa entre los ingresos petroleros y los no petroleros. De hecho, los ingresos tributarios totales en porcentaje del PIB (incluyendo las contribuciones de PEMEX) han sido más estables que los ingresos tributarios excluyendo las contribuciones de PEMEX (Figura 33). Sin embargo, en términos generales no hay una relación simple y directa entre la evolución de los precios del petróleo y la economía real, ni consecuentemente entre los ingresos petroleros y los no petroleros (Figura 34)⁹⁹.

Otra característica sobresaliente de la experiencia presupuestal en México consiste en el alto grado de inestabilidad del gasto primario como porcentaje del PIB. Esa característica indica que el impacto de los choques de ingreso sobre el presupuesto fue absorbido, en gran medida, mediante ajustes discrecionales en los gastos a fin de

Figura 33. Coeficiente de variación de los ingresos tributarios y de los gastos primarios¹



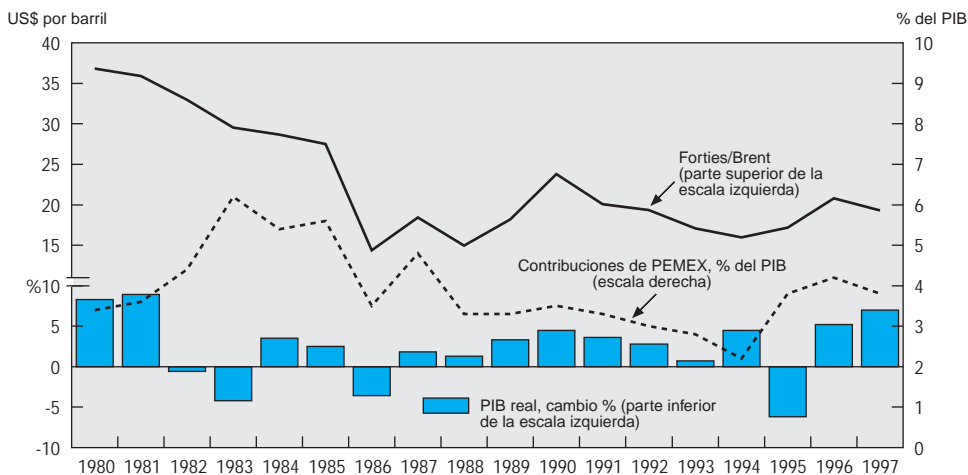
1. El coeficiente de variación es la desviación estándar dividida por el promedio de la proporción impuesto/PIB (incluyendo las contribuciones a la seguridad social) y de los gastos primarios del gobierno general en porcentaje del PIB (México, sólo gobierno federal). El periodo de la muestra es de 1980 a 1996 para todos los países con excepción de Argentina (1985 a 1992), Chile (1985 a 1994 para los gastos primarios, 1985 a 1996 para los ingresos tributarios, las cifras sólo se refieren al gobierno central), y Brasil (1983 a 1993 para los gastos primarios y 1983 a 1995 para los ingresos tributarios).

* Ingresos tributarios totales incluyendo las contribuciones de PEMEX.

** Ingresos tributarios totales excluyendo las contribuciones de PEMEX.

Fuentes: OCDE, *Revenue Statistics*, Analytical Data Bank; FMI, *Government Finance Statistics*; cálculos del Secretariado de la OCDE.

cumplir con los objetivos en materia de déficit. En consecuencia, el carácter procíclico del gasto público incidió en la inestabilidad macroeconómica¹⁰⁰. La fuerte inestabilidad del gasto es indeseable desde el punto de vista de la conducción macroeconómica y en términos de su impacto sobre la eficacia del gasto dirigido a programas esenciales para el desarrollo a largo plazo del país: infraestructura, educación básica y salud, y disminución de la pobreza. Esto apunta en favor de la promoción de un comportamiento más estable de los ingresos tanto petroleros como no petroleros. En cuanto a los ingresos no petroleros, la ampliación de la base impositiva y el mejoramiento de la administración, como fue analizado más arriba, ayudarían a estabilizar dicho tipo de ingresos – y entonces a atenuar la dependencia del presupuesto con respecto a los ingresos petroleros y así la vulnerabilidad frente a choques externos. Esto a su vez podría abrir el camino hacia un dispositivo sostenible a largo plazo que permita amortiguar el impacto de las fluctuaciones de los ingresos petroleros sobre el presupuesto.

Figura 34. Ingresos petroleros, precios del petróleo y crecimiento del PIB real¹

1. El precio de referencia del petróleo es una serie continua basada en el Forties (1980-1984) y el Brent (1985-1997). El precio del petróleo mexicano es inferior al precio de referencia mundial pero muestra fluctuaciones igualmente amplias.

Fuentes: OCDE, *Revenue Statistics*; Banco de México, *British Petroleum*.

Existen en principio varias maneras de aislar, total o parcialmente, el presupuesto de los efectos directos de las amplias fluctuaciones de los precios del petróleo y consecuentemente de las variaciones de las contribuciones fiscales de PEMEX. Una de ellas podría consistir en privatizar partes importantes del sector petrolero e instrumentar esta transacción de tal manera que permita una reducción importante del riesgo asumido por el gobierno. Sin embargo, las privatizaciones en gran escala dentro del sector petrolero no son probablemente una opción en el corto y en el mediano plazo. Otra solución consistiría en la creación de un fondo, independiente de las finanzas públicas, que absorba los efectos presupuestales directos de las fluctuaciones de corto plazo de los precios del petróleo. Aunque dicho fondo no impediría la exposición del sector público a la inestabilidad de los precios del petróleo, escalonaría sus efectos a lo largo de horizontes de más largo plazo, haciéndolos entonces menos costosos para la sociedad¹⁰¹. Noruega y Chile son algunos de los países que optaron por una cierta estabilización de sus ingresos vía la creación de fondos destinados a administrar los ingresos ligados a materias primas¹⁰².

La cuestión central que plantearía la creación de un fondo de estabilización del petróleo en México sería la fijación del precio de referencia del petróleo que activaría los

pagos al fondo o provenientes del mismo. Por un lado, el precio de referencia tendría que ser fijado a un nivel suficientemente bajo para que el fondo logre, en promedio, acumular activos. Esto le permitiría consolidarse y apoyar las finanzas públicas cuando los precios del petróleo sean temporalmente bajos. Por otro lado, los ingresos totales son de por sí demasiado bajos para financiar las necesidades actuales y futuras de gasto, por lo que una reducción de las contribuciones provenientes del petróleo exigiría un incremento proporcional de la recaudación fiscal. Mientras no se fortalezca la capacidad de recaudación de ingresos de los diferentes impuestos con base amplia, existirá un límite fuerte para fijar el precio de referencia a un nivel realmente bajo. Finalmente, habría que tomar en cuenta las evoluciones futuras del precio del petróleo, problema que fue presentado en el Capítulo II.

Conclusión y opciones para la reforma futura

Una reforma adicional del sistema fiscal mexicano para aumentar su potencial de generación de ingresos es uno de los elementos principales que permitirá responder en condiciones adecuadas a muchos de los desafíos que enfrentará la economía, en particular el mejoramiento del acervo de capital humano y físico mediante el desarrollo de la infraestructura social y del sistema de atención a la salud. El sistema fiscal tiene muchas características positivas que contribuyen a reforzar su neutralidad y a limitar las distorsiones a los incentivos. Las tasas efectivas promedio de imposición al consumo, al trabajo y al capital parecen bajas en comparación con lo que sucede en otros países miembros de la OCDE, y la brechas fiscales marginales estatutarias sobre el ingreso del trabajo son también relativamente modestas para la mayoría de los niveles de salario y tipos de familia. Los efectos negativos de la inflación alta e inestable son ampliamente neutralizados mediante la indización mientras que los impuestos al ingreso de las personas físicas y de las empresas están integrados para evitar la doble imposición de los dividendos y de las ganancias distribuidas. Esto contribuye a volver al sistema razonablemente neutral en términos de su impacto sobre los diferentes tipos de inversión y de instrumentos de financiamiento.

Sin embargo, desde el punto de vista de la instrumentación efectiva, hay todavía un amplio margen de mejoramiento. En particular, deberían ser reducidos al mínimo los numerosos regímenes especiales para la imposición al consumo, al ingreso de las personas físicas y al ingreso de las empresas, y el control administrativo y el cumplimiento de las obligaciones fiscales tendrían que ser reforzados aún más. Las mejoras administrativas deberían ir más allá de aquellas que provendrían automáticamente de un sistema fiscal más extendido. Además de mejorar la capacidad de generación de ingresos del sistema fiscal en sí mismo, dichas medidas tomadas en su conjunto reducirían también la dependencia del presupuesto con respecto a los ingresos provenientes del petróleo.

Toda reforma del sistema fiscal debería tomar en cuenta los aspectos relacionados con la distribución del ingreso, las necesidades de gasto y la calidad del gasto así como el problema de la integración del sector informal a la economía formal. Otro tema pertinente consistiría en el alcance que convendría dar a los esfuerzos por asignar mayores responsabilidades en materia de imposición y gasto a los gobiernos locales. Muchos de estos elementos figuran en la agenda del gobierno expuesta en el Programa Nacional de Desarrollo 1995-2000 y reiterada en 1997 en el PRONAFIDE, programa de mediano plazo de financiamiento del desarrollo. Sin embargo, las modificaciones al sistema fiscal en los últimos años no lograron en general aumentar la proporción de ingresos tributarios con respecto al PIB. El presupuesto para 1999 busca aumentar los ingresos tributarios del gobierno federal en aproximadamente 1 punto porcentual en relación al PIB, con respecto al resultado de 1998 (ver Recuadro 10). Aunque este objetivo es significativo en comparación con los esfuerzos previos, será todavía insuficiente dadas las necesidades de gasto a más largo plazo. A la luz de los desafíos que enfrenta el sistema fiscal, se requerirían entonces medidas adicionales en materia de imposición.

Las modificaciones importantes de las estructuras fiscales existentes – formales o informales, administrativas o legislativas – plantean casi inevitablemente dificultades

Recuadro 10. Cambios en el sistema fiscal previstos en el presupuesto para 1999

La tasa de imposición a las personas físicas pasa de 35 por ciento a 37.5 por ciento, para los ingresos anuales superiores a 1.5 millones de pesos, y a 40 por ciento para los ingresos anuales superiores a 2 millones de pesos. Los impuestos sobre pagos de intereses son modificados consecuentemente y se elimina la exención sobre el ingreso proveniente de intereses generados por bonos de largo plazo. La tasa de imposición a los ingresos de las empresas es reducida a 32 por ciento en 1999 y a 30 por ciento en el año 2000 para las ganancias no distribuidas, mientras que la tasa sobre los dividendos es aumentada de 34 a 35 por ciento. El esquema de deducción inmediata para las inversiones fuera de las zonas metropolitanas de la ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, así como para las pequeñas y medianas empresas, es suprimido, y las reglas de consolidación se vuelven más restrictivas. El incremento al impuesto sobre alcohol y bebidas, que había sido introducido en 1998 con una duración de un año, es mantenido. Los aranceles a las importaciones aumentaron para aquellos países que no tienen un acuerdo de libre comercio con México (la sobretasa es de 3 por ciento para los bienes de capital, los bienes intermedios y los bienes de consumo básico, y de 10 por ciento para los otros bienes de consumo).

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

El aumento de las tasas superiores estatutarias a 37.5 y 40 por ciento es justificado desde el punto de vista de los ingresos tributarios y de la distribución del ingreso, aunque una mayor evasión y fraude fiscal en los niveles superiores de ingreso podría reducir, en cierta medida, el impacto de ese aumento. La imposición de los ingresos provenientes de intereses generados por bonos de largo plazo es un avance en cuanto a la reducción de las distorsiones entre el financiamiento por emisión de capital o por endeudamiento.

Las modificaciones hechas a la imposición a las empresas tienen efectos benéficos pero también inconvenientes en términos de la neutralidad y de su capacidad de generación de ingresos. La restricción a las reglas de consolidación es un avance ya que mejora la equidad y reduce la complejidad y las distorsiones (tales como el incentivo para mantener empresas económicamente ineficientes únicamente por objetivos fiscales) así como los problemas de segmentación fiscal y de fraude fiscal. La reducción de la tasa estatutaria sobre las ganancias no distribuidas y la eliminación del esquema de deducción inmediata podrían ser consideradas como un paquete orientado a mantener constantes en términos generales las tasas globales efectivas de imposición para las empresas, al mismo tiempo que se reducen el gasto fiscal y las distorsiones que implicaba el esquema de deducción inmediata. Estas distorsiones surgían porque sólo las compañías sujetas al impuesto podían gozar del esquema, lo que significa que el esquema era procíclico y que introducía un sesgo contra las compañías nuevas en los sectores con crecimiento elevado. Además, reforzaba las posibilidades de evasión fiscal a través del establecimiento del precio de las transferencias. La reducción de la tasa a las empresas debería ser vista a la luz de la tendencia en otros países miembros de la OCDE y en otros países de América Latina hacia la disminución de la imposición al capital. Sin embargo, en razón de la relativamente baja imposición al capital en México y del nivel de las tasas estatutarias a las empresas, no es evidente que la eliminación del esquema de deducción inmediata requeriría una reducción de esas tasas – por el contrario, las necesidades de ingresos crecientes sugerirían que la tasa a las empresas no debería haber sido disminuida. Además, al introducir una brecha entre los dividendos (gravados a una tasa marginal de 40 por ciento) y las ganancias no distribuidas (gravadas al 30 por ciento), se crea un sesgo a favor del financiamiento a través de las ganancias no distribuidas. Pero los efectos negativos de este cambio sobre la asignación del capital pueden ser pequeños, ya que la parte de las ganancias distribuidas es relativamente baja en México y que el financiamiento por endeudamiento, en cualquier circunstancia, puede ser difícil de obtener para las pequeñas y medianas empresas.

Finalmente, el paquete fiscal para 1999 contiene un cierto número de medidas para limitar la evasión y las actividades del sector informal, en particular: facultades adicionales a la autoridad fiscal para incorporar nuevos contribuyentes (y de esa manera iniciar inmediatamente una auditoría fiscal), un cambio en la estructura del impuesto indirecto al alcohol (es decir, el impuesto sólo será aplicado a nivel del productor), un cambio en la contabilidad del impuesto para operaciones específicas del IVA (para ciertas operaciones entre empresas e individuos – por ejemplo, consultorías – la compañía retiene el IVA y lo paga directamente al gobierno en lugar de pagarlo al proveedor), y la eliminación de la tasa cero de IVA para los exportadores indirectos.

políticas. Sin embargo, los esfuerzos por mejorar el sistema deberían verse facilitados por el hecho que el régimen fiscal general ya está, desde varios puntos de vista, adecuadamente concebido. En cualquier caso, las reformas instrumentadas durante la última década no podrán alcanzar todas su potencialidades si no se toman medidas adicionales. Un cierto número de disposiciones específicas, deducidas del análisis precedente, son presentadas en el Recuadro 11 más abajo. Algunas de ellas pueden ser vistas como recomendaciones de mediano plazo más que como prioridades inmediatas, y de una manera general las modificaciones tendrán que ser instrumentadas gradualmente y con la debida consideración de los intereses de quienes podrían verse afectados. Aunque esas recomendaciones podrían en principio ser consideradas aisladamente, debe subrayarse que el paquete de medidas sería mucho más eficiente y equilibrado si fuera instrumentado de una manera global, en lugar de tomar las medidas individual y separadamente. Si todas estas iniciativas fueran instrumentadas en conjunto, podrían aumentar los ingresos tributarios en cerca de 3 puntos porcentuales del PIB, lo que parece representar una referencia razonable para México en el mediano plazo.

Además de las recomendaciones específicas, se identificaron dos ámbitos adicionales donde sería apropiado algún tipo de acción, al menos en el largo plazo. En primer lugar, en sus intentos por administrar la economía informal, el gobierno debería recurrir a un enfoque de “premios y castigos” que incluya, en cuanto a los premios, la oferta de servicios en el sector formal que puedan atraer contribuyentes potenciales a este sector, por ejemplo, la aplicación de la legislación, prestaciones ligadas al ejercicio de un empleo, seguridad social adecuada, etc. En cuanto a los castigos, podrían consistir en el recurso a medidas coercitivas para controlar y hacer respetar las obligaciones fiscales. Además de las consecuencias sociales y económicas benéficas de la integración de la economía informal, habría también efectos positivos de largo plazo sobre los ingresos del gobierno. Las medidas tomadas en cuanto a la reforma del sistema de pensiones y del seguro médico son importantes a este respecto, como lo son los esfuerzos recientes por mejorar la administración fiscal, la introducción del régimen para pequeños contribuyentes, y varias de las medidas tomadas para 1999. Sin embargo, se necesitarán nuevas iniciativas en el mediano y largo plazo que vayan en la dirección descrita más arriba.

Finalmente, un fondo de estabilización de los ingresos petroleros podría contribuir a asegurar una mayor estabilidad de los ingresos y de los gastos públicos. Más importante sin embargo es el hecho que México, en tanto que economía de mercado emergente, está más expuesto a los choques provenientes de los mercados internacionales que la mayoría de los otros países del la OCDE. De ahí la necesidad de un compromiso sólido a mediano plazo en apoyo a una política macroeconómica centrada en la estabilidad.

Recuadro 11. **Fortaleciendo los ingresos tributarios: resumen de las recomendaciones de política**

El régimen del IVA: Debería limitarse el gran número de bienes con tasa cero a unos pocos bienes de primera necesidad; la tasa cero a la agricultura y la pesca así como las exenciones al transporte terrestre deberían ser eliminadas; y la tasa especial en la frontera de 10 por ciento debería ser alineada a la tasa normal (dado que las ganancias resultantes de una tasa única superarán significativamente con toda probabilidad las pérdidas de corto plazo que podrían surgir de los posibles impactos negativos sobre los negocios locales mexicanos en las zonas fronterizas). El IVA es normalmente fácil de administrar y de controlar, pues los dos lados de cada transacción, hasta la transacción final, son reportados a las autoridades. Además, es una manera fácil y eficaz de asegurar que al menos algunos ingresos tributarios sean recuperados en el sector informal. El régimen actual debilita la neutralidad de la imposición al consumo, limita los ingresos provenientes de las personas que trabajan en el sector informal, y es un mecanismo muy ineficiente de redistribución del ingreso. Aún más, complica considerablemente la administración al mismo tiempo que crea numerosas posibilidades de evasión y fraude fiscal. Una compensación a los grupos de bajos ingresos – que no es por cierto un problema administrativo y político insignificante – podría ser otorgada directamente mediante diferentes mecanismos de transferencia (en particular, el uso de las cuentas individuales AFORE y PROGRESA, por ejemplo), pero podría también tomar la forma de prestaciones en especie (programas alimentarios para los niños en las escuelas, bonos de alimentación, programas de nutrición en los hospitales o en asociación con los doctores, destinados a las mujeres embarazadas, etc.).

Impuestos a las empresas: el régimen simplificado para la agricultura y el transporte terrestre debería ser abolido, de la misma manera que el régimen de tasa especial para la agricultura, la edición, etc. El régimen para los pequeños contribuyentes debería ser mantenido, como un medio de propiciar una mayor integración de las actividades del sector informal y de reducir los costos administrativos. El impuesto sobre los activos debería ser mantenido en razón de su importancia como mecanismo de control. Podría considerarse una mayor restricción de las reglas de consolidación.

Impuestos al ingreso de las personas físicas: los complementos en especie deberían ser gravados y el subsidio fiscal eliminado. La imposición de los complementos en especie podría plantear algunas dificultades administrativas adicionales; por el contrario, la eliminación del subsidio fiscal probablemente generaría una simplificación administrativa no desdeñable. Los fondos obtenidos gracias a esas modificaciones podrían ser usados parcialmente para reducir la progresividad de la imposición a los niveles de ingreso bajos a intermedios.

Los impuestos sobre el patrimonio – en particular impuestos inmobiliarios – deberían incrementarse, esencialmente fomentando a los gobiernos locales a hacer evaluaciones más adecuadas y a mejorar sus esfuerzos de recaudación. Esto fortalecería la base global de ingresos sobre la que descansan las finanzas de los gobiernos locales, y probablemente sería relativamente progresivo en cuanto a su incidencia global.

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

La administración fiscal y el control deberían ser fortalecidos mediante: un aumento del personal calificado, en particular en el nivel local; la integración de los registros del sistema de seguridad social con el de las autoridades fiscales; mejoras de la declaración y control de las importaciones; mejoramiento de las auditorías mediante un mayor incentivo a los estados para que realicen auditorías; fortalecimiento de la certidumbre jurídica y del cumplimiento de las obligaciones fiscales; simplificación de los procedimientos para el pago de impuestos; e intensificación de la lucha contra las actividades de altos ingresos en el sector informal.

IV. Aplicación de la reforma estructural: progresos realizados

Este capítulo examina las iniciativas recientes en los ámbitos principales de la reforma estructural, con un énfasis en los temas con alta prioridad política. En primer lugar, aún cuatro años después de la recesión de 1995 y a pesar de la vigorosa acción de las autoridades, la situación del sector bancario sigue siendo preocupante. Mientras no se haya consolidado la situación de los bancos y se hayan normalizado completamente las relaciones crediticias entre deudores y acreedores, este sector seguirá siendo sin duda un límite al crecimiento. En segundo lugar, como se subraya en el Plan de desarrollo para 1995-2000, el desarrollo social es un elemento importante de la estrategia gubernamental para incrementar durablemente los niveles de vida. De ahí que la reforma de 1997 a la seguridad social estableciera un sistema de pensiones por capitalización para los trabajadores del sector privado e introdujera modificaciones en cuanto al financiamiento y la gestión del fondo de seguro médico. Puede esperarse que estas medidas, que fueron tomadas para mejorar la viabilidad financiera del sistema de seguridad social y remediar los problemas de eficacia, también fortalezcan la situación del mercado de trabajo, facilitando por ejemplo la creación de empleos en el sector formal. Como parte integrante de la misma estrategia, se mantuvieron los esfuerzos para mejorar el capital humano mediante la capacitación y la educación, así como las medidas diseñadas específicamente para responder a las necesidades de los segmentos más pobres de la población. Finalmente, se tomaron medidas adicionales para eliminar las barreras a la iniciativa privada, estimular la competencia en los sectores clave de la actividad, y mejorar el marco reglamentario en que funcionan las empresas. Las siguientes secciones presentan las reformas recientes en cada uno de estos ámbitos, insistiendo sobre los progresos realizados y sobre la necesidad de continuar la acción vigorosamente.

Evoluciones en el sector bancario

Programas de apoyo

A principios de los años 1990, el sistema bancario mexicano estaba caracterizado por una capitalización insuficiente y el deterioro continuo de la calidad de los activos, lo que se manifestaba en un nivel creciente de créditos vencidos. Estos problemas eran ocultados, sin embargo, por la rápida expansión de los mercados financieros (la intermediación financiera, medida por la relación entre M4 y el PIB, pasó de 30 a 50 por ciento en los cinco años anteriores a 1994) y por el aumento de las ganancias provenientes de las operaciones financieras (sin las cuales el ingreso neto de los bancos habría sido negativo desde 1991). La crisis del peso de 1994 afectó al sector bancario a través de tres conductos principales: *a)* depreciación de la moneda, *b)* escasez de la liquidez en divisas, y *c)* fuerte contracción de la actividad económica y de la demanda de crédito como consecuencia del endurecimiento de la política. Estos factores incrementaron el costo de los fondos disponibles para los bancos, al mismo tiempo que redujeron la capacidad de reembolso de los préstamos por parte de los deudores¹⁰³. A medida que disminuían la rentabilidad y los cocientes de capitalización¹⁰⁴, el riesgo de una crisis sistémica condujo a las autoridades a lanzar un conjunto de programas destinados a atenuar la presión sobre el sistema financiero y a garantizar la seguridad de los depósitos, al tiempo que se reforzaban el control y la regulación, por ejemplo haciendo más estrictas las exigencias de reservas. Los programas de apoyo a los bancos y a los deudores incluían incentivos para la reestructuración de la deuda, la intervención de ciertos bancos – que fueron colocados bajo la administración directa del gobierno – y medidas destinadas a fortalecer a los otros bancos, mediante un programa de capitalización temporal y un mecanismo de compra de los préstamos (Recuadro 12).

Entre 1995 y 1997, las inyecciones de capital a través de los diferentes programas totalizaron cerca del doble del valor del capital del sistema bancario antes de la

Recuadro 12. **El paquete de rescate financiero**

Para consolidar al sistema financiero después de la crisis del peso de 1994, las autoridades actuaron en tres frentes principales: *a)* programas de apoyo a los deudores, *b)* intervención de ciertos bancos colocándolos bajo administración directa, e *c)* introducción de medidas destinadas a reforzar a los otros bancos, que incluyen tanto un programa de capitalización temporal como un mecanismo de compra de los préstamos para promover una capitalización permanente.

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

a) Programas de apoyo a los deudores

Los programas de apoyo a los deudores incluían principalmente incentivos a la reestructuración de la deuda. Los vencimientos de los préstamos fueron ampliados y la tasa de interés real fue fijada mediante un mecanismo de indización basado en las UDI (unidades de cuenta indizadas a la inflación). El gobierno asume el riesgo de desviación de las tasas de interés con respecto a la trayectoria prevista, pero los bancos siguen asumiendo los riesgos del crédito y del financiamiento. El programa UDI se aplicaba originalmente a los préstamos hipotecarios, a los préstamos a los gobiernos estatales y locales, y a los préstamos comerciales, pero fue extendido posteriormente a los préstamos comerciales en divisas. Otro programa (ADE) fue diseñado para los pequeños deudores para otorgarles un incentivo para que siguieran pagando el servicio de su deuda. Ese programa incluía una reducción inmediata de la tasa de interés y la posibilidad de reestructuración en UDI. Los bancos y el gobierno comparten el subsidio a la tasa de interés. Los programas más recientes están orientados a la agricultura y a la pesca (FINAPE), a los estados y gobiernos locales, a las pequeñas y medianas empresas (FOPYME) y a los deudores hipotecarios. También otorgan descuentos sobre los reembolsos de la deuda y, en ciertos casos, incentivos para que se les proporcionen nuevos préstamos, con un costo compartido entre el gobierno y los bancos.

b) Intervención de ciertos bancos

Desde 1995, 13 bancos (algunos de los cuales estaban sub-capitalizados y otros mal administrados) fueron intervenidos por el gobierno, el último de ellos a mediados de 1997. A finales de 1998, muchos de ellos ya habían sido cerrados o vendidos, después de haber sido recapitalizados y de haberseles "limpiado" su cartera de préstamos vencidos. Esos préstamos fueron comprados por el organismo público responsable de los problemas de insolvencia de los bancos, FOBAPROA.

c) Consolidación de los otros bancos

Una de las primeras medidas instrumentadas para manejar la emergencia en 1995 fue el programa de capitalización temporal (PROCAPTE), que inyectó capital al sistema bancario bajo la forma de obligaciones convertibles subordinadas. Se trataba de préstamos temporales (a un plazo máximo de 5 años) convertibles en acciones (si no eran reembolsados). En junio de 1997, los cinco bancos que recibieron apoyo bajo PROCAPTE habían reembolsado sus deudas y el programa fue abandonado. Otro programa incluía medidas de "capitalización permanente" para los bancos viables y consistía principalmente en la compra de los préstamos netos por parte de FOBAPROA. En efecto, la compra de préstamos por parte de FOBAPROA consiste en un intercambio mediante el cual los flujos de un bono gubernamental a 10 años son cambiados por los flujos sobre una parte de la cartera de créditos de los bancos. En función de la situación de cada banco, la cartera fue evaluada en un nivel que se situaba entre 70 y 99 por ciento del valor contable. Se crearon varios incentivos para que los bancos recuperaran y cobraran los intereses sobre esos préstamos, en particular la posibilidad de "recomprarlos" y la constitución de reservas para compartir las pérdidas en caso de que la recuperación de los préstamos fuera inferior al valor de las obligaciones.

crisis¹⁰⁵, y las compras de préstamos se aplicaron a una cuarta parte de la totalidad de los préstamos vencidos en esa fecha (diciembre de 1994). El costo presupuestal total de estos programas dependerá entre otros factores de la tasa de recuperación de los préstamos comprados y de las tasas de interés reales en el largo plazo. Bajo la hipótesis de una tasa de recuperación promedio de 30 por ciento para todas las categorías de préstamos y de una tasa de interés real promedio de 6.5 por ciento, las autoridades estiman el costo final del paquete de rescate a 14.4 por ciento del PIB en 1998¹⁰⁶, del cual un 2.9 por ciento ya había sido pagado a finales de 1997 (Recuadro 13).

Recuadro 13. Costo presupuestal estimado del paquete de rescate financiero

Una estimación oficial del costo presupuestal del programa de rescate financiero, presentada en febrero de 1998, lo sitúa en 14.4 por ciento del PIB de 1998 (Cuadro 19). Esta cifra debe ser comparada con una estimación anterior (octubre de 1997) de 11.9 por ciento del PIB y con la deuda pública total (excluyendo las obligaciones FOBAPROA) de 24.2 por ciento del PIB a finales de 1997. La estimación de febrero de 1998 estaba basada en los supuestos de una tasa de interés real de 6.5 por ciento y de una tasa de recuperación para el conjunto de los préstamos de 30 por ciento. Esta estimación deberá quizá ser revisada en función del impacto a largo plazo de las turbulencias financieras de 1998 sobre las hipótesis relacionadas con las tasas de interés real y de recuperación, y en función de la magnitud de los programas de apoyo que serán posiblemente necesarios para enfrentar la falta de recuperación de otros préstamos.

Cuadro 19. Costo presupuestal de los programas de apoyo a bancos y deudores¹

	Porcentaje del PIB
Deuda reestructurada en unidades de inversión (UDI)	2.1
Programa original de UDI	0.9
Programa adicional para reestructuración de hipotecas	1.2
Programa para los sectores agrícola y de la pesca (FINAPE)	0.5
Programa de apoyo a pequeñas y medianas empresas (FOPYME)	0.2
Apoyo a pequeños deudores (ADE)	0.2
Programas de apoyo a deudores	3.0
Compras de préstamos mediante esquemas de capitalización	2.6
Intervenciones de bancos y apoyo directo de FOBAPROA ²	8.3
Reestructuración de autopistas de cuota	0.5
Programas de apoyo a los bancos	11.4
Total	14.4

1. Estimaciones de febrero de 1998 (en porcentaje del PIB estimado de 1998).

2. Incluye el costo de asumir las obligaciones de los bancos que fueron colocados bajo la administración de FOBAPROA.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Las obligaciones de FOBAPROA no gozan de la garantía explícita del Estado, contrariamente a la deuda pública normal; y, de la misma manera que las obligaciones de largo plazo con intereses capitalizados, estas obligaciones no tienen un calendario normal para su servicio. Por el contrario, la deuda es amortizada mediante asignaciones presupuestales directas. Entre 1995 y 1998, las asignaciones presupuestales a los programas de apoyo al sector financiero representaron un total de 3.2 por ciento del PIB.

La estimación de febrero de 1998 sobre el costo del paquete de rescate financiero (14.4 por ciento del PIB), fue dividida en cuatro componentes principales:

- Programas de apoyo a los deudores; estimados en 3.0 por ciento del PIB (sin cambio con respecto a las estimaciones anteriores), distribuidos a lo largo de 30 años. Mediante la fijación de las tasas de interés reales, la ampliación de los plazos de vencimiento de la deuda reestructurada, y la concesión de descuentos a los deudores que pagan el servicio de su deuda, estos programas comportan un elemento de subsidio incorporado (compartido entre el gobierno y los bancos) que aumenta si la tasa de interés real de mercado excede la tasa fijada inicialmente.
- Intervención en apoyo a los bancos (para los bancos sub-capitalizados o mal administrados); estimada en 8.3 por ciento del PIB, contra una estimación de 5.9 por ciento en octubre de 1997, principalmente como consecuencia de un valor de los activos bancarios menor al esperado y de un incremento del número de bancos que participan en el programa. Las obligaciones de FOBAPROA resultantes de la intervención en apoyo a los bancos consisten principalmente en títulos del gobierno indizados a 10 años, mientras que los activos están principalmente representados por la cartera de préstamos de los bancos intervenidos (estimados actualmente en 2.5 por ciento del PIB).
- Programa de capitalización permanente para los otros bancos (los no intervenidos); estimado en 2.6 por ciento del PIB (contra 2.4 por ciento en las estimaciones anteriores). Dado que este programa incluye también compras de préstamos a través de FOBAPROA, es muy sensible a los supuestos que se hagan en cuanto a las tasas de interés y de recuperación de préstamos, que fueron revisadas. Contrariamente a los bancos bajo control directo de las autoridades, estos bancos se comprometen a constituir reservas para cubrir una parte de las pérdidas como un incentivo para la recuperación de los préstamos, lo que tiene por consecuencia la reducción del costo presupuestal total del programa. El programa de capitalización temporal (PROCAPTE), por el contrario, fue financiado por el Banco Central, sin ningún costo presupuestal para el gobierno, y su impacto monetario fue completamente neutralizado por un sistema de depósito de reservas compensatorias.
- Rescate de las empresas carreteras: por un monto total de 0.5 por ciento del PIB (sin cambios, en pesos, con respecto a las estimaciones anteriores). Las obligaciones provenientes de este programa de rescate se presentan bajo la forma de títulos indizados a 5, 10 y 15 años, que no son sensibles a las tasas de interés.

Reestructuración

Desde principios de 1995, se asiste a un proceso de reestructuración en el sector bancario mediante fusiones y adquisiciones de las instituciones bancarias internas por parte de actores extranjeros que introducen modificaciones significativas en el sistema financiero¹⁰⁷. En 1997, con la consolidación de la reactivación económica y la lenta recuperación de la expansión del crédito y de la rentabilidad, esta reestructuración comenzó a dar sus frutos. A mediados de 1998, sin embargo, los efectos de las turbulencias financieras mundiales comenzaron a sentirse con más fuerza en México, mostrando la fragilidad persistente del sistema bancario (ver más abajo). Aún cuando los indicadores de solvencia son ampliamente comparables con las normas internacionales, los cocientes de capitalización son todavía débiles si se toma en cuenta la calidad de los activos. Además, los indicadores de rentabilidad, aunque han mejorado, permanecen muy por debajo de los promedios de la OCDE (Cuadro 20). Esta baja rentabilidad se explica en gran medida por la necesidad de mantener altos niveles de reservas para cubrir la cartera vencida así como por la contracción persistente del ingreso neto por pago de intereses, en razón de la lenta expansión del crédito en la mayor parte de los establecimientos más importantes. La oferta de crédito resiente aún los efectos desfavorables de la generalización de una cultura de “no reembolso de las deudas” entre los prestatarios no financieros locales durante los últimos tres años. Las regulaciones prudenciales más estrictas contribuyeron también a provocar esta tendencia¹⁰⁸.

Cuadro 20. **Indicadores del sistema bancario¹**

	Porcentaje				
	Dic. 1994	Dic. 1995	Dic. 1996	Dic. 1997	Dic. 1998 ²
Rentabilidad, productividad					
Ganancias netas/fondos propios	12.5	7.4	-16.3	5.1	6.5
Ganancias netas/activos totales	0.5	0.3	-0.6	0.4	0.5
Ingreso operacional/activos totales	4.1	3.9	2.8	4.8	5.0
Solvencia, capitalización					
Cociente de capitalización ³	9.8	12.4	13.2	13.6	14.6
Capital/activos totales	5.5	6.8	6.0	8.5	8.4
Cartera vencida/cartera total	7.3	6.9	5.9	11.3 ⁴	11.4
Reservas/cartera vencida	48.6	72.6	119.9	62.8 ⁴	66.0
Activos corrientes/pasivos corrientes	1.07	1.08	1.02	1.06	1.09

1. Se refiere a los bancos en situación “normal”, es decir excluyendo los balances generales de los bancos que fueron colocados bajo el control de las autoridades. Los datos reflejan la situación de los bancos privados después del ajuste.
2. Preliminar.
3. Capital neto con respecto a los activos ponderados por el riesgo. Desde diciembre de 1997, este cociente incluye también el riesgo de mercado.
4. Ruptura en los datos como consecuencia de la transición al nuevo sistema de contabilidad (basado en principios contables aceptados internacionalmente).

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

La cartera vencida sigue siendo un problema importante para el sistema bancario en su conjunto aunque su participación en la cartera total ha disminuido regularmente desde principios de 1997 (la multiplicación por dos de los préstamos vencidos registrados durante 1997 se explica por los cambios en las reglas contables que fueron introducidos en enero de ese año)¹⁰⁹. Aún cuando muchos préstamos bancarios fueron reestructurados, los problemas persisten, en particular en cuanto a los créditos hipotecarios, llevando a los bancos a diseñar programas especiales, desde mediados de 1997, para ayudar aún más a los deudores. Además, la posibilidad de un apoyo adicional a los deudores por parte del gobierno y las mayores tasas de interés en el periodo reciente, han afectado las tasas de préstamos impagados, ya que algunos deudores dejaron de cubrir el servicio de su deuda ante la perspectiva de obtener términos más favorables.

La entrada de bancos extranjeros al mercado sometió a los bancos mexicanos a una competencia más intensiva. Los bancos extranjeros jugaron un papel significativo en la solución del problema de capitalización posterior a la crisis, en parte porque su fortaleza financiera redujo el riesgo de una crisis sistémica¹¹⁰. La presencia extranjera ayudó a reducir los márgenes y a estimular el crecimiento de ciertos segmentos del mercado hasta entonces poco desarrollados, como el mercado de depósitos al por menor. Los bancos con propiedad extranjera mayoritaria (definida como superior al 50 por ciento del capital) representaban un 20 por ciento de los activos totales del sistema en junio de 1998, contra un 4 por ciento en 1994, al reducirse las barreras a la entrada al sector en razón de la reforma de la ley bancaria y de la puesta en vigor del TLC. Además, los bancos extranjeros adquirieron posiciones minoritarias (definidas como las participaciones de un 15 a un 49 por ciento del capital total) en un cierto número de bancos, entre los cuales tres de los cuatro bancos mexicanos más grandes, lo que significa una representación adicional de 43.4 por ciento de los activos totales. El capital extranjero en las instituciones financieras no bancarias también se incrementó rápidamente en los últimos años. A mediados de 1998, las empresas con participación extranjera importante representaban 27.8 por ciento de los activos totales en el mercado de locación de bienes mobiliarios e inmobiliarios (*leasing*), 16.8 por ciento en el mercado del factoraje (*factoring*), y 53 por ciento en el mercado financiero especializado (consistente principalmente en empresas que se ocupan de créditos hipotecarios, igualmente conocidos como "bancos no bancarios"). Estos últimos, junto con las instituciones de ahorro y crédito, experimentaron un crecimiento muy rápido en los pasados dos años y representan ahora casi 2 por ciento del crédito interno total.

Problemas pendientes y nuevas iniciativas

El paquete de rescate financiero comenzó a tomar su forma definitiva el 13 de diciembre de 1998 cuando el Congreso aprobó una serie de reformas financieras que

eran parte de una propuesta que le fue enviada por las autoridades en marzo del mismo año (Recuadro 14). Una entidad descentralizada fue creada, el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB). Sus objetivos consisten en administrar los programas de apoyo a los bancos, vender los activos y recuperar los préstamos vencidos, y administrar el esquema de garantía de los depósitos. Las deudas de FOBAPROA serán transformadas en títulos del IPAB, que serán completamente garantizados por el gobierno federal¹¹¹. Finalmente, el Congreso aceptó ablandar las restricciones que se aplicaban a la propiedad extranjera en las instituciones financieras. En el momento de la aprobación, se introdujo un nuevo programa de reestructuración de la deuda, que se tradujo principalmente en descuentos sobre las hipotecas pero también sobre los préstamos a las pequeñas empresas y a los agricultores.

La parte del paquete que no fue aprobada en diciembre de 1998 incluye la transferencia de la mayoría de las funciones de regulación, de supervisión y de control del sistema financiero al organismo de control del sector bancario y de los valores mobiliarios (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV), que habría dejado de depender de la Secretaría de Hacienda, así como las modificaciones a la Ley Orgánica del Banco de México, que le conferían la responsabilidad total sobre la política cambiaria (actualmente, dicha responsabilidad es compartida con el gobierno). Además, la aprobación en diciembre de una parte del programa de reforma no dejó claro como se distribuiría el costo del paquete de rescate entre los bancos y el gobierno, dado que no se conoce aún la naturaleza (y en consecuencia el valor de mercado) de los nuevos títulos negociables que reemplazan a las deudas de FOBAPROA. Finalmente, el nuevo organismo responsable de la liquidación de los activos recibió el mandato de realizar una auditoría sobre la compra de créditos por parte de FOBAPROA, de tal modo que algunos de esos créditos podrían ser restituidos a los bancos.

Además de las incertidumbres internas, el sistema bancario mexicano sufrió los efectos asociados a la turbulencia financiera global en 1998. Aunque algunos de los mecanismos de transmisión fueron similares, la magnitud del choque no fue comparable con la de la crisis del peso de 1994. Además, México había adoptado entre tanto un régimen de tasa de cambio flotante. De ahí que la depreciación de la moneda en 1998 haya sido más gradual y mucho más pequeña que la de 1994-95, y que la liquidez, la demanda de crédito y la actividad económica se hayan visto menos afectadas. Aún más, en el momento en que la turbulencia financiera llegaba a México, en 1998, los bancos se habían recuperado en cierta medida y estaban en una situación mejor que en 1994. Los cocientes de solvencia y capitalización – aunque todavía frágiles – eran mayores que los de 1994¹¹².

Sin embargo, el sistema bancario sigue siendo frágil y la inestabilidad prolongada en los mercados financieros globales podría tener serias consecuencias. Hasta media-

Recuadro 14. **La reforma del sector financiero**

En marzo de 1998, las autoridades enviaron al Congreso una propuesta de un paquete de reformas relacionadas con el sector financiero que incluía unas propuestas legislativas para resolver algunos de los problemas pendientes del paquete de rescate del sector bancario. Una parte del paquete fue aprobada en diciembre de 1998:

- La propuesta inicial de separar al FOBAPROA en dos organismos independientes bajo la tutela de la Secretaría de Hacienda fue modificada. Una nueva ley creó una entidad descentralizada, el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), que será instalado en junio. Entre sus objetivos se cuentan: administración de los programas de apoyo financiero en el sector bancario, gestión del esquema de garantía de los depósitos, y venta de los activos y recuperación de los préstamos vencidos. Después de un período de transición, los activos actuales de FOBAPROA serán transferidos (una vez terminadas las auditorías) al IPAB.
- El Fondo de garantía de los depósitos manejado por el IPAB reducirá gradualmente su cobertura: hacia finales del 2005 el techo a los depósitos será reducido a 400 000 UDI (aproximadamente US\$ 100 000).
- Los valores del IPAB que serán intercambiados contra las deudas de FOBAPROA serán completamente garantizados por el gobierno. Sin embargo, sus vencimientos, tasas y condiciones en general serán determinados durante los próximos meses. Dado que la deuda de FOBAPROA no será convertida directamente en deuda pública, será incorporada en el presupuesto anual.
- Las restricciones aplicables a la participación extranjera en las instituciones financieras fueron aligeradas. En el pasado, la participación extranjera estaba limitada a una participación minoritaria en el acervo de las instituciones mexicanas que tuvieran más del 6 por ciento del capital total del sistema bancario; esta regla incluía los tres bancos más grandes: BANAMEX, BANCOMER y SERFIN. Estas restricciones fueron reemplazadas por restricciones no discriminatorias sobre cada participación, decididas mediante el respeto de los principios de la política de competencia.

La parte de la propuesta de marzo de 1998 que no fue aprobada en diciembre de ese año incluía:

- La modificación de la Ley Orgánica del Banco de México, a fin de darle una autonomía total en cuanto a la política de tasa de cambio, en lugar de tener que compartir esta responsabilidad con el gobierno.
- La transferencia de la mayor parte de las funciones de regulación, supervisión y control del sistema financiero a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, (CNBV), que habría dejado de estar bajo la tutela de la Secretaría de Hacienda como sucede actualmente, para convertirse en un organismo técnicamente autónomo dentro del Banco de México.

dos de 1998, la economía mantuvo un crecimiento sólido y el impacto de las mayores tasas de interés no se hizo sentir en los cocientes de cartera vencida. Ahora bien, justo en el momento en que el crédito bancario comenzaba a recuperarse después de la caída a su nivel más bajo en 1995, México fue golpeado, primero, por la crisis financiera inter-

nacional y, posteriormente, por la crisis brasileña. El incremento consecuente en las tasas de interés y la disminución esperada de la actividad económica probablemente agravarán la situación de los bancos: la demanda de crédito podría volver a caer mientras que la calidad de los activos podría deteriorarse¹¹³, conduciendo a un incremento en las reservas requeridas para compartir las pérdidas y a una disminución de la rentabilidad. Este efecto podría ser agravado por los pasivos eventuales que podrían surgir del mecanismo de repartición de pérdidas del programa de compra de préstamos del FOBAPROA, que es sensible a las tasas de préstamos impagados. Resumiendo, la situación de los bancos sólo será consolidada durablemente cuando las tasas de interés bajen de manera permanente, los riesgos de contagio creados por la turbulencia financiera global se evaporen, una reforma financiera viable sea completamente instrumentada, y cuando las entradas de capital vuelvan a crecer junto con la mejora de la confianza de los inversionistas.

Progresos en la reforma del sistema de seguridad social

Hace dos años, cuando se examinaban las reformas estructurales que podían contribuir a mejorar el desempeño del mercado de trabajo (ver siguiente sección), la OCDE señalaba que las iniciativas orientadas a hacer más eficiente el sistema fiscal y de transferencia, además de responder a objetivos sociales útiles, podían jugar un papel positivo en la reducción de algunas de las barreras que mantenían muchas actividades en el “sector informal”. Varios aspectos de la reforma de la seguridad social de 1997 van en esta dirección. Mediante la creación de cuentas individuales de pensión, el nuevo sistema de pensiones fortalece el lazo entre las contribuciones de los trabajadores y los beneficios recibidos, contribuyendo así a reducir los incentivos al fraude fiscal o a la sub-declaración de los ingresos por parte de los trabajadores. Más aún, se espera obtener ganancias de eficacia como resultado del aumento de la competencia y de la transparencia que implica la gestión privada de los fondos de pensión; finalmente, la posibilidad de depositar un ahorro voluntario en dichas cuentas podría en el largo plazo estimular el ahorro privado¹¹⁴.

El aspecto de la reforma de la seguridad social de 1997 que se relacionaba con la salud, aunque atrajo menos la atención, fue otro elemento central de la estrategia global de las autoridades en este ámbito. El *Estudio económico, México* de 1998 examinó en detalle el sistema de atención a la salud, en particular la reforma del financiamiento del seguro médico del IMSS. Al reducir las tasas de contribución de los empleadores (excepto para los trabajadores de bajos ingresos), esa reforma deberá tener un efecto favorable sobre la creación de empleo en el mercado formal de trabajo¹¹⁵. Otro objetivo importante consiste en incrementar la cobertura de los servicios de salud a los trabajadores mexicanos y sus familias, independientemente de que trabajen en el sector formal o en el sector informal, a fin de contribuir a mejorar las condiciones de vida y la productividad.

Instrumentando el nuevo sistema de pensión

El sistema de pensión totalmente financiada por capitalización entró en operación desde julio de 1997 en reemplazo del sistema anterior de retención de cuotas a medida que se reciben los ingresos (PAYG) para los trabajadores del sector privado afiliados al IMSS. Las contribuciones al sistema de pensión son depositadas en cuentas individuales que son invertidas en los mercados financieros por los administradores privados de esas cuentas, las AFORES. En diciembre de 1998, las AFORES tenían registrados 13.8 millones de trabajadores, más del 90 por ciento del número potencial de trabajadores afiliados al IMSS susceptibles de participar en ese programa. Los recursos depositados en las cuentas individuales alcanzaban un monto de 105.9 mil millones de pesos, o 2.7 por ciento del PIB. Sin embargo, sólo cerca de la mitad de ese monto corresponde a contribuciones al sistema de pensión y, como tal, es invertido en los fondos comunes de inversión especializados (SIEFORES). El resto proviene de contribuciones al fondo de vivienda y es administrado directamente por el organismo especializado INFONAVIT¹⁶. En los doce meses anteriores a diciembre de 1998, los fondos de pensión administrados por las AFORES generaron un rendimiento real de 5.6 por ciento, tasa comparable con el rendimiento de otros instrumentos de ahorro¹⁷.

La cartera de las AFORES está invertida casi en su totalidad (96 por ciento) en títulos de la deuda pública – la mitad en títulos con tasa fija a uno y dos años y el resto en instrumentos de corto plazo y obligaciones indizadas¹⁸. Desde mediados de 1998 se permitió a las AFORES diversificar aún más su cartera. Sin embargo, la turbulencia del mercado financiero hizo aparecer algunos obstáculos a un incremento importante de la participación de los instrumentos del sector privado. Las comisiones cobradas por las AFORES tienden a ser más bajas que las que se aplican a los otros instrumentos de ahorro en México¹⁹; y son también menores que las cobradas en otros países de América Latina con sistemas de pensión parecidos – Argentina, Chile, Perú y Uruguay. Un elemento importante que explica la diferencia de los costos administrativos entre países es la regulación sobre cuantas veces se permite a un trabajador cambiar de administrador en un año: en México, el límite es fijado a solamente un cambio por año (a partir del final del primer año de funcionamiento, es decir a mediados de 1998), mientras que ese límite es de dos veces al año en Argentina, Perú, Uruguay, y Chile (donde eran autorizados tres cambios por año hasta principios de 1998). Las AFORES tienen una situación financiera generalmente sana, desde el punto de vista de los cocientes de activos y pasivos, y los cocientes de fondos propios son generalmente adecuados; pero ciertas reestructuraciones en curso redujeron el número de AFORES (de 17 cuando el sistema comenzó a funcionar a 14 a finales de 1998).

El nuevo sistema de pensión presenta un cierto número de deficiencias que deben ser corregidas. En particular, existen ciertas dificultades administrativas en el

proceso de identificación que hace posible la asignación de los fondos depositados por los empleadores a las cuentas individuales, aunque las cantidades implicadas sean pequeñas. Igualmente, ciertos trabajadores cotizan con más de un número de identificación. Avanzar hacia el establecimiento de lazos entre los registros de la seguridad social (IMSS) y los del sistema de retiro (CONSAR) – mediante un número de identificación único – podría ser una opción. Idealmente, la base de información de los servicios de la administración fiscal debería ser integrada igualmente con estos registros a fin de permitir un cotejo más eficaz de la información.

La reforma del sistema de pensión es una etapa importante en la mejora del sistema fiscal y de transferencia, pero se requiere tiempo todavía para que la reforma rinda todos sus frutos. En el largo plazo, puede ayudar a reducir los incentivos al fraude al estrechar los lazos entre las contribuciones y las prestaciones. La mayor transparencia y competencia en la administración de los fondos debe generar algunas ganancias de eficacia. El nuevo sistema puede también contribuir a una profundización de los mercados financieros y a estimular los ahorros privados a lo largo del tiempo al dar la posibilidad de hacer depósitos voluntarios en las cuentas individuales de retiro. Aunque todavía es muy pronto para evaluar la eficacia de la reforma en la realización de sus objetivos, es evidente que deben instrumentarse algunas medidas complementarias. Primero, la reforma del INFONAVIT es necesaria. Las contribuciones al fondo de vivienda generan rendimientos negativos ya que el fondo no puede satisfacer simultáneamente sus dos objetivos – proporcionar vivienda a las familias de bajos ingresos y asegurar rendimientos positivos al ahorro de los trabajadores. Segundo, la reforma del sistema de pensión que fue introducida solamente para los trabajadores privados afiliados al IMSS podría, eventualmente, ser ampliada al sector público (tanto a los empleados del gobierno asegurados por el ISSSTE como a los de las empresas públicas, como PEMEX, que tienen su propio sistema de pensión). Entre otros beneficios, esta ampliación permitiría la transferencia de las pensiones entre los diferentes sectores de actividad, reforzando así la movilidad del trabajo. Tercero, con el fin de eliminar las distorsiones, los depósitos voluntarios en las AFORES deberían ser sujetos al mismo trato que los ahorros administrados por los otros tipos de fondos de inversión (las disposiciones fiscales fueron armonizadas en la reforma fiscal para 1999, pero subsiste una diferencia en la gestión de estos ahorros que sólo pueden ser recuperados una vez cada seis meses).

Nuevas evoluciones en la reforma de la atención a la salud²⁰

Durante el año pasado, la reforma del componente salud del IMSS avanzó en dos ejes principales: ampliación de la cobertura de los servicios y aumento de la eficacia mediante cambios estructurales tales como el mejoramiento del sistema de programación presupuestaria. La reforma iniciada a mediados de 1997 volvió menos costosa la

afiliación voluntaria individual. En junio de 1998, cerca de 100 000 familias (representando aproximadamente 250 000 beneficiarios) estaban registradas en el esquema de “seguro de salud para la familia” que proporciona seguro médico – pero no de retiro – a las familias mediante una cuota fija moderada. Dos gobiernos estatales, varias asociaciones locales de pequeños comerciantes y la Confederación Nacional Campesina, firmaron acuerdos con el IMSS. El último acuerdo implica por sí solo que, a un cierto plazo, 3 millones de nuevos asalariados y sus familias tendrán derecho a los servicios médicos, a las pensiones y otras prestaciones del IMSS.

El IMSS mismo es objeto también de un cierto número de cambios estructurales. Primero, se está considerando la posibilidad de permitir la libre elección del médico de familia a fin de introducir una cierta competencia y mejorar la eficacia en la entrega del servicio de salud. A principios de 1998 la dirección médica del IMSS estableció los criterios para la selección de las unidades médicas que participarían en los programas piloto. Segundo, se está revisando el sistema de programación presupuestal del IMSS. Actualmente, el IMSS determina sus dotaciones básicas a los hospitales de primer y segundo nivel mediante una fórmula de asignación ajustada al riesgo. Durante el año pasado se avanzó en el desarrollo de un sistema de grupos homogéneos de enfermos (GHE) para evaluar los costos. Estos GHE están siendo ahora sometidos a pruebas y serán utilizados en el futuro como un determinante principal de las transferencias presupuestales a los hospitales. Se están estableciendo los objetivos sobre el número de hospitales que adoptarán los sistemas de GHE durante el período 1999-2000. Tercero, la ley de finanzas para 1998 incluye, por primera vez, algunas disposiciones relacionadas con el IMSS, así como un programa para el fortalecimiento financiero de la institución. Las autoridades ven en ello un primer paso hacia una mayor autonomía administrativa del IMSS.

Mejorar el capital humano y otros temas relacionados con el mercado de trabajo

La OCDE examinó minuciosamente el mercado de trabajo mexicano en el *Estudio económico, México* de 1997, siguiendo el marco elaborado en el *Jobs Study* de la OCDE. Aunque reconocía la gran flexibilidad del mercado de trabajo, el estudio mostraba sus deficiencias de desempeño, y establecía recomendaciones específicas de política, dando la prioridad a las acciones orientadas al mejoramiento del capital humano (Cuadro 21). En primer lugar y principalmente, la OCDE insistía en el papel esencial de la educación y la capacitación para apoyar el crecimiento de largo plazo y crear una mayor igualdad de oportunidades entre las regiones y los niveles de ingreso. El *Estudio* también subrayó la necesidad de aprovechar las oportunidades que se presenten para reexaminar los

acuerdos institucionales y las regulaciones relacionados con los mercados de trabajo. El gobierno actual inició una acción decidida de mejoramiento del capital humano que puede contribuir, como se señala en el Plan de desarrollo para 1995-2000, a un crecimiento mayor de la productividad y del empleo en el largo plazo. Para alcanzar este objetivo se han seguido dos direcciones principales: la mejora de las competencias y calificaciones a fin de facilitar la adaptación de la fuerza de trabajo a un entorno en plena evolución, y el fortalecimiento de las medidas para combatir la pobreza extrema mediante acciones orientadas hacia los grupos marginales y las regiones remotas. En comparación con otros países miembros de la OCDE, México utiliza una parte relativamente importante de los recursos públicos en educación (como Corea, por ejemplo), lo que indica que la educación es considerada como un sector prioritario. En relación con el PIB, sin embargo, el gasto en educación está por debajo del promedio de la OCDE y, si se ajusta por la estructura demográfica de México (donde la proporción de personas en edad escolar es una de las más altas entre los países miembros de la OCDE), el gasto público con respecto al PIB es uno de los más bajos de la zona OCDE (Figura 35)¹²¹. Además, el gasto privado en educación también es relativamente bajo en México, especialmente en educación primaria y secundaria. Los recursos asignados a la educación básica y a la capacitación se incrementaron en los pasados tres años, con posterioridad a los importantes recortes hechos en 1995. Se contrató y capacitó a nuevos maestros; se instalaron nuevos edificios y equipos¹²²; se ampliaron los programas focalizados así como el uso de la tele-educación a fin de mejorar el acceso a los servicios básicos en las regiones remotas.

Se creó una estructura formal para integrar los diferentes elementos de las medidas enfocadas a la reducción de la pobreza. El programa para la educación, la salud y la alimentación, PROGRESA, que comenzó a funcionar en 1997, comporta transferencias monetarias a las familias en situación de pobreza extrema, condicionadas a la asistencia de los niños a la escuela y a visitas periódicas a los doctores. A finales de 1997, 400 000 familias recibían apoyos a través de este programa. Se previó una expansión rápida de la cobertura de PROGRESA para 1998 y fue inicialmente programado un desarrollo adicional de la educación básica así como de la educación técnica y vocacional. Las restricciones presupuestales en 1998 y los recortes sucesivos al gasto hechos a lo largo del año impidieron la instrumentación completa de un buen número de esas acciones; pero la cobertura de PROGRESA aumentó. En septiembre de 1998, aproximadamente 1.6 millones de familias eran atendidas por el programa (de acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Hacienda).

Durante 1997 y 1998 los programas de capacitación fueron mantenidos aproximadamente al mismo nivel que en 1996, pero su función evolucionó. Inmediatamente después de la crisis del peso de 1994, frente al dramático deterioro del mercado de

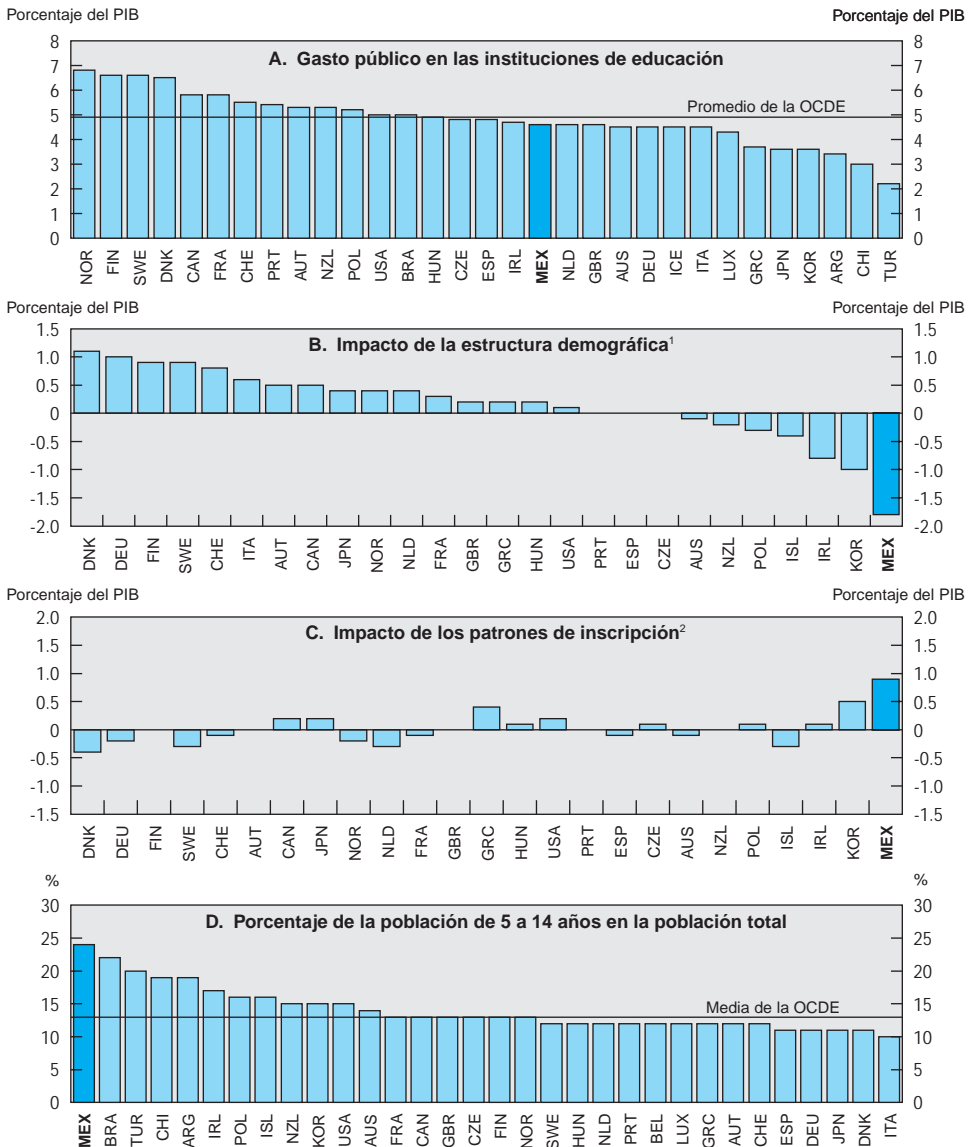
Cuadro 21. **Aplicación de la estrategia de la OCDE en favor del empleo: panorama general**

Estrategias propuestas para el empleo ¹	Acción emprendida	Evaluación y recomendaciones de la OCDE
1. Aumentar el capital humano		
<ul style="list-style-type: none"> Introducir una normalización sobre competencias y pruebas de habilidades (certificación) Fortalecer la educación técnica y vocacional (ciclo corto) Mantener los programas focalizados hacia los más pobres Proporcionar un paquete básico de atención a la salud 	<ul style="list-style-type: none"> Está siendo instrumentado: la certificación comenzó en octubre de 1998 Incremento del énfasis en la inserción al empleo, el desarrollo de un sistema de certificación de habilidades deberá mejorar la eficacia de la capacitación Incremento de la cobertura del Programa integrado para la Educación, la Salud y la Alimentación, PROGRESA Expansión en 1998 	<ul style="list-style-type: none"> Continuar la instrumentación Continuar estos esfuerzos, controlar y evaluar los resultados Continuar estos esfuerzos, controlar y evaluar los resultados Continuar e intensificar estos esfuerzos
2. Reformar el sistema fiscal y de transferencias		
<ul style="list-style-type: none"> Incrementar la eficacia del sistema de imposición Esquema público de vivienda (INFONAVIT) Implementar el nuevo sistema de pensiones 	<ul style="list-style-type: none"> La administración fiscal está siendo modernizada y fortalecida Está en marcha una reforma administrativa Los administradores de los fondos de pensión, AFORE, están manejando las cuentas individuales 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar opciones para fortalecer el control de un número más amplio de contribuyentes Intensificar estos esfuerzos Explorar métodos para reformar los fondos de retiro del sector público
3. Mejorar la infraestructura y fomentar el dinamismo de la pequeña empresa		
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar la infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de la participación privada 	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar la inversión, tanto pública como privada, al mismo tiempo que se asegura la transparencia en cuanto a los mecanismos de financiamiento privado de la inversión pública (esquema PIDIREGAS)
<ul style="list-style-type: none"> Mayor simplificación administrativa de los trámites para las PME y las microempresas 	<ul style="list-style-type: none"> Continuó en 1998 	
4. Aumentar la flexibilidad de la regulación del empleo		
<ul style="list-style-type: none"> Revisar las disposiciones de protección del empleo Ampliar el alcance de los contratos de corto plazo Permitir períodos de prueba 	<ul style="list-style-type: none"> Ninguna acción Ninguna acción Ninguna acción 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar opciones
5. Modernizar el marco de la negociación colectiva		
	<ul style="list-style-type: none"> Ninguna acción 	

1. Estas propuestas son examinadas en detalle en OCDE (1996), Capítulos III y Recuadro 1.

Fuente: Secretariado de la OCDE.

Figura 35. Indicadores sobre educación: comparación



1. Incremento/decremento en el gasto en educación si la proporción de la población entre 5 y 29 años correspondiera al promedio de la OCDE.
 2. Incremento/decremento en el gasto en educación si los patrones de inscripción de la población de 5 a 14 años (hasta la secundaria) correspondieran al promedio de la OCDE.

Fuente: OCDE, *Education at a glance*, 1998.

trabajo y en ausencia de un seguro de desempleo, algunos de estos programas fueron ampliados para otorgar apoyos temporales al ingreso de los trabajadores despedidos – aunque la escala de los programas siempre fue pequeña en comparación con otros países miembros de la OCDE. A medida que mejoraban las condiciones del mercado de trabajo durante los años posteriores a la crisis, los programas regresaron progresivamente a su objetivo original. La entrega de apoyos de corto plazo, en el marco del programa de capacitación a los desempleados (PROBECAT), que se multiplicó por más de dos entre 1994 y 1996, se redujo ligeramente en 1998. Por el contrario, el apoyo a la capacitación en las pequeñas y medianas empresas (CIMO) fue reforzado en 1998.

La instrumentación del Sistema Nacional de Normalización de Calificaciones y el establecimiento de un sistema de validación de competencias, deberán aportar importantes ventajas en materia de capacitación y de educación técnica. La iniciativa comenzó en 1995 bajo la forma de un esfuerzo coordinado de las Secretarías de la Educación y del Trabajo y ya están funcionando algunos proyectos piloto. En cuanto a la validación oficial de competencias y conocimientos, una red nacional de 35 instituciones está funcionando. A finales de 1998, los centros de evaluación habrán entregado certificados a cerca de 210 000 trabajadores. En 1999, cerca de 45 comités de normalización deberán estar funcionando con representantes de las empresas y de los trabajadores de diferentes sectores de actividad. Estos comités ya definieron aproximadamente 300 competencias laborales, que cubren casi la mitad de las funciones productivas. La validación de competencias y conocimientos, independientemente de la manera en que fueron adquiridos, y el establecimiento de normas técnicas sobre las calificaciones a nivel nacional, deberán traducirse en una mayor flexibilidad en materia de capacitación y de educación técnica, lo que facilitará la movilidad del trabajo. Paralelamente, se han hecho esfuerzos para capacitar a los maestros a esas nuevas estructuras, al tiempo que se estimula la demanda por parte de las empresas, mediante incentivos destinados a promover la validación con el apoyo de los programas PROBECAT y CIMO.

Cuando los actores sociales firmaron en 1997 el “acuerdo para una nueva cultura laboral”, este acuerdo fue interpretado como un primer paso en un proceso que debería conducir a una revisión de las prácticas y las políticas relacionadas con el mercado laboral. Desde entonces, los representantes empresariales y los líderes sindicales han tenido pláticas sobre modificaciones posibles a la antigua Ley Federal del Trabajo. En septiembre de 1998, los actores sociales (incluyendo tanto a los sindicatos tradicionales como a los nuevos sindicatos independientes) acordaron iniciar la negociación que debería examinar diferentes propuestas para intentar llegar a un consenso, aunque no se estableció un calendario para presentar la propuesta final. Algunos de los temas que tendrán que ser considerados tienen que ver con las disposiciones para regular el trabajo parcial y los contratos temporales, la participación de las ganancias de productividad en

la formación de los salarios, y los recursos asignados a la capacitación en el trabajo y a la educación técnica – temas que fueron examinados con cierta amplitud en el *Estudio económico, México* publicado por la OCDE en 1997.

En resumen, en los últimos 18 meses se han realizado progresos en un cierto número de ámbitos de la política laboral particularmente importantes para el crecimiento sostenible del empleo y de la producción, y fueron tomadas ciertas iniciativas positivas para reforzar el capital humano. Sin embargo, los problemas persisten y se necesita continuar los esfuerzos para corregirlos, particularmente en ámbitos como la educación, la atención a la salud y la reducción de la pobreza. Dado que estas medidas producen sus efectos positivos después de un período relativamente largo, la acción no debe ser pospuesta aún a pesar de las actuales restricciones financieras. Las autoridades deberían también avanzar en la instrumentación de los indicadores preparados para evaluar el desempeño del sector público. Esto mejoraría la eficacia del gasto público y ayudaría entonces a alcanzar los objetivos de política relacionados con el desarrollo de la infraestructura y de las condiciones sociales.

Incrementar la competencia en el mercado de productos

Privatización y venta de concesiones

Durante más de una década, las autoridades mexicanas han llevado adelante una política enérgica de retiro del Estado de la producción de bienes y servicios. La parte esencial del esfuerzo de privatización (en términos de producción, de empleo y de ingresos provenientes de las ventas) fue realizada por el anterior gobierno, aunque ese esfuerzo excluyó ampliamente la liberalización de los servicios públicos – proceso que, para rendir sus beneficios totales, requiere de la introducción de un marco de regulación de conjunto. En este ámbito, sin embargo, el gobierno actual ha hecho progresos significativos con la apertura de sectores clave de actividad (como el transporte, las telecomunicaciones, el gas natural y la electricidad) a la iniciativa y competencia privada, y con el desarrollo de competencias relevantes en materia de regulación. Los ingresos obtenidos gracias a estas operaciones son relativamente pequeños pero el impacto en la economía es significativo, en razón de las ganancias de eficiencia esperadas en los propios sectores y de la incidencia que pueden tener en otros sectores¹²³.

Las autoridades están avanzando hacia una mayor privatización y liberalización del sector de servicios. La privatización de los aeropuertos está en marcha: se han presentado las ofertas por la primera de las cuatro unidades regionales que reagrupan a los aeropuertos rentables de México y una decisión final era esperada antes de que terminara 1998, dejando la licitación de los otros tres grupos para 1999. La privatización

de las 4 principales líneas ferroviarias fue completada en 1998, con la concesión de la línea sudeste en octubre. Los concesionarios (se trata sobre todo de alianzas estratégicas generalmente con alguna compañía estadounidense de transporte ferroviario interesada en integrar las líneas a través de la frontera) planean invertir cerca de US\$ 1.7 miles de millones durante los próximos cinco años, de los cuales cerca de US\$ 1 mil millones en la línea noreste, que transporta casi dos tercios de la carga ferroviaria de México. Para facilitar esas operaciones, el gobierno reservó una parte del producto de las ventas para cubrir el financiamiento de las pensiones de los trabajadores de los ferrocarriles nacionales, y una parte de la reducción de personal necesaria fue hecha previamente. La venta de las líneas más pequeñas está programada para 1999.

La Ley Federal de Telecomunicaciones, que establece las regulaciones en ese ámbito, fue adoptada en 1995 y la competencia total en el mercado de llamadas de larga distancia fue introducida a principios de 1997. Desde entonces, los nuevos operadores ganaron cerca de 30 por ciento del mercado y los precios de las llamadas de larga distancia bajaron significativamente. Además de la caída en el precio promedio pagado por las familias, las empresas y el gobierno, el beneficio más tangible para el consumidor promedio consistió en la simplificación y en la mayor transparencia de las nuevas tarifas del servicio nacional de larga distancia¹²⁴. El consumidor promedio no recibe, sin embargo, todos los beneficios de los precios más bajos. Muchos usuarios hacen principalmente llamadas locales cuyo precio se incrementó significativamente, alcanzando niveles cercanos a los precios prevalecientes en Estados Unidos y en otros mercados desregulados. Bajo las nuevas regulaciones, TELMEX (Teléfonos de México), que todavía tiene el monopolio de los servicios básicos, tuvo que eliminar los subsidios cruzados que beneficiaban al servicio local en detrimento del servicio de larga distancia. Durante el primer año de la competencia en los servicios de larga distancia, TELMEX logró compensar una caída de 25 por ciento de sus ingresos por las comunicaciones de larga distancia con un incremento de 30 por ciento en el ingreso proveniente del servicio local (y un aumento substancial en el ingreso obtenido por los derechos de interconexión).

El mercado de servicios locales se está abriendo ahora también a la competencia. En julio de 1998, México dio por terminada la licitación de 77 licencias (que cubren nueve regiones del país) para servicios inalámbricos fijos y móviles. La apertura de los servicios locales inalámbricos fijos deberá desarrollar la competencia en las comunidades rurales, aún mal equipadas en redes con cable tradicionales, más que en las zonas urbanas donde este tipo de redes está bien desarrollado. Mientras que los operadores de servicios de larga distancia tienen como objetivo la clientela de las compañías multinacionales, los servicios de telecomunicación inalámbricos fijos buscan la clientela de consumidores de bajos ingresos y semi-rurales. A finales de 1998, se esperaba que entraran siete nuevas compañías al servicio local. Los nuevos operadores van

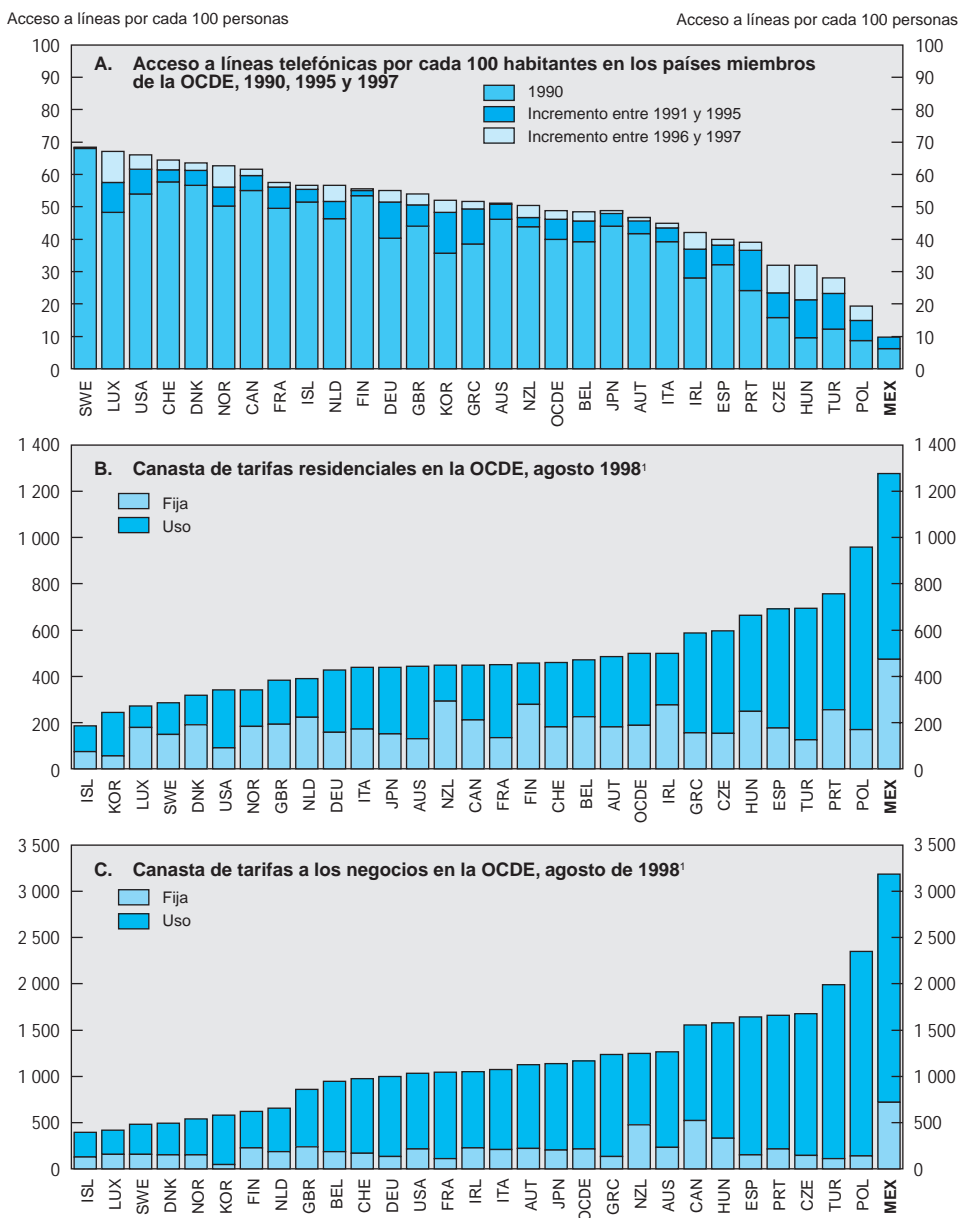
a competir con TELMEX en un mercado en plena expansión: México tiene un promedio de 10 líneas telefónicas por 100 habitantes, contra 15 en Argentina, Brasil y Chile, y 40 o más en la mayoría de los países miembros de la OCDE. La Comisión Federal de Telecomunicaciones publicó en agosto de 1998 el calendario para la licitación de concesiones de utilización de las bandas de frecuencia del espectro de ondas hertzianas para los servicios de televisión y las radiocomunicaciones: ocho licitaciones fueron programadas para ser realizadas antes de marzo de 1999.

El desempeño del sector de telecomunicaciones como un todo está rezagado con respecto al que conoce la mayoría de los países miembros de la OCDE, incluidos los países de bajos ingresos¹²⁵. La inversión en las redes y la penetración estaban todavía entre las más bajas de la zona OCDE en 1997; además, desde el punto de vista de la competencia, debe señalarse que los niveles de precios eran todavía los más altos de la zona, lo que plantea la necesidad de avanzar aún más en la instrumentación de un régimen reglamentario propicio a la competencia (Figura 36).

En el sector de la distribución de gas natural, donde el marco jurídico y las regulaciones fueron establecidos en 1997, las ventas comenzaron en 1998 con una concesión para la región de Monterrey, dos para el valle de México, y una para la zona de Querétaro. Cada concesionario tiene la obligación de incrementar significativamente la cobertura y deberá respetar ciertos objetivos precisos de inversión durante los próximos cinco años¹²⁶.

Con una demanda de electricidad que se espera aumente en más de 6 por ciento anual durante los próximos años, México enfrenta un desafío importante en cuanto al aumento de su capacidad de generación de energía eléctrica. Hasta principios de 1999, la desregulación del sector eléctrico fue lenta. La apertura del sector al capital privado fue limitada a la generación, y las empresas públicas (la Comisión federal de electricidad, CFE y la más pequeña "Luz y Fuerza del Centro") mantenían su monopolio en la transmisión y la distribución. La licitación de proyectos independientes de generación de electricidad construidos y explotados por firmas privadas comenzó en 1998. Pero tales proyectos con apoyo gubernamental, aunque hacen participar a la iniciativa privada, constituyen solamente un primer paso en la apertura del sector. En consecuencia, en febrero de 1999, el gobierno envió al Congreso un ambicioso proyecto de ley destinada a preparar las bases para la reforma del sector. La propuesta está organizada en tres fases. Primero, las dos empresas públicas deberán ser separadas en varias compañías de generación y distribución y una compañía nacional de transmisión. Durante el período de transición, mientras la reestructuración está en marcha, un nuevo marco reglamentario y jurídico deberá ser establecido y una entidad independiente será creada con responsabilidad sobre las operaciones del sistema y de mercado. En la segunda

Figura 36. Indicadores de desempeño en las telecomunicaciones



1. Gasto anual promedio, incluyendo impuestos, expresado en US\$ PPP.

Fuente: OCDE, *Communications Outlook*; (DSTI/CCP/TISP (98) 11).

fase, la generación y las ventas de energía serán completamente abiertas a la inversión privada, y las empresas de generación, tanto públicas como privadas, competirán en el mercado de la electricidad, mientras que la distribución comenzará a ser entregada en concesión. Finalmente, después del año 2000, la privatización de las empresas públicas será permitida. Esta última fase, que se piensa instrumentar gradualmente, es vista como crucial para completar el proceso. Aunque es muy pronto para evaluar la propuesta y su resultado probable, fue ciertamente apropiada para avanzar con la reforma. La transformación de ambas compañías en sociedades anónimas y la separación de sus cuentas con respecto a las del gobierno, puede ser un avance decisivo hacia una mejor gestión. Las experiencias de otros países muestran que no hay un modelo único en cuanto a la desregulación del sector eléctrico, pero los ejemplos exitosos generalmente incluyen ciertas características comunes – muchas de las cuales forman parte de la estrategia de reforma en México – tales como, típicamente: la segmentación del sector eléctrico; el desmantelamiento del monopolio nacional de transmisión eléctrica en unidades locales; la eliminación de las restricciones sobre los productores, la privatización de algunas partes del sector; y, finalmente, la instrumentación de un marco reglamentario de conjunto que incluya incentivos apropiados con el propósito de introducir condiciones de competencia cada vez que sea posible.

El sector petrolero, dominado por la empresa pública Petróleos Mexicanos (PEMEX) es otro de los sectores donde la reestructuración ha sido lenta. Al interior de PEMEX la apertura de la división petroquímica (una de las cuatro filiales de la empresa) fue anunciada en 1995, pero se tuvieron que reducir los planes en razón de resistencias políticas. Ocho productos petroquímicos básicos, considerados “sectores estratégicos” como la extracción y producción de petróleo, siguen siendo reservados a la propiedad del Estado. En la petroquímica secundaria, el sector privado sólo puede poseer 49 por ciento del capital de las plantas existentes, en las cuales PEMEX mantiene una participación mayoritaria. La propiedad completamente privada (y extranjera) solamente se permite en las plantas nuevas. Esta restricción ha frenado el proceso global de privatización en el sector. A pesar de ello, el proceso comenzó en 1998, con la oferta pública de 49 por ciento del capital de una de las unidades que reagrupa varias plantas de petroquímica secundaria; a finales de 1998, dio inicio la licitación pero lentamente.

Reforma de la regulación¹²⁷

Un elemento importante que afecta el entorno competitivo en México, como en muchos otros países miembros de la OCDE, es el conjunto de regulaciones gubernamentales y sectoriales que fijan las normas de conducta de las empresas ya establecidas y las condiciones de entrada en ciertas actividades o profesiones. El esfuerzo de desregulación en México comenzó, como una política nacional explícita, hace aproxima-

damente diez años¹²⁸. La primera fase de la reforma buscó adaptar el marco de regulación a una economía cada vez más abierta a fin de crear un terreno favorable y uniforme para la inversión privada (nacional y extranjera). Esta fase se concentró en los sectores recientemente privatizados considerados como sectores prioritarios, en particular las telecomunicaciones, el transporte, el gas natural y la electricidad. A continuación se siguió con una segunda fase de desregulación, orientada a asegurar certidumbre jurídica y a desarrollar la competencia, mediante la adopción de un marco moderno gracias a la promulgación de la Ley de Competencia en 1993 y la creación de la Comisión Federal de Competencia encargada de aplicar la ley.

La fase más reciente de la reforma de la regulación inició con el nuevo gobierno en 1995. Dado que los largos y numerosos procedimientos administrativos para obtener licencias y permisos aumentan significativamente el costo de la actividad económica, uno de los objetivos explícitos de la nueva estrategia consiste en simplificar todas las reglas que pesan sobre el funcionamiento (o la creación) de las empresas en México y reducir el tiempo de respuesta de la administración. El Acuerdo para la desregulación de las actividades empresariales (ADAE) de 1995, fijó las normas explícitas de una regulación adecuada, normas que son a la vez completas y bien concebidas. Dicho acuerdo estableció un proceso de examen permanente de las formalidades existentes y de las nuevas propuestas de regulación. Se exige a todas las entidades gubernamentales que evalúen la adecuación de sus propias regulaciones con los principios establecidos en el acuerdo. Se está haciendo el examen de las formalidades en toda la administración. En los dos años anteriores a julio de 1998, nueve Secretarías del gobierno federal terminaron el proceso de examen, al final de ese período lograron acuerdos para eliminar o mejorar casi 50 por ciento del total de formalidades impuestas a las empresas; y la mitad de las modificaciones acordadas fueron instrumentadas ya. Para facilitar la comunicación, se tomó una medida innovadora consistente en la creación en junio de 1998 de un sitio Internet que contiene todas las informaciones sobre las formalidades (obligatorias o voluntarias) requeridas para la creación o el funcionamiento de una empresa, clasificadas por sector de actividad¹²⁹.

Se han instrumentado importantes reformas, algunas de ellas desde principios de los años 1990, para la desregulación de un gran número de sectores económicos, entre los cuales: el transporte terrestre de mercancías y personas a nivel federal (1989-90); la cogeneración y la autoproducción de electricidad por parte de productores independientes (1992-93); las concesiones de servicios portuarios para los transportes marítimos (1991-93); la tenencia de la tierra (1992); los procedimientos judiciales en el Distrito Federal y el estado de Nuevo León (1996-97); la minería (1996); el medio ambiente (1996); y la atención a la salud, en particular la creación de un mercado privado de productos genéricos (1997). Las restricciones sobre la inversión extranjera

fueron también aligeradas a lo largo del tiempo en varios sectores (de 1993 a 1996). En 1998, en el marco de la inestabilidad financiera global, la Secretaría de Comercio (SECOFI) anunció nuevas reglas para facilitar la inversión extranjera directa¹³⁰. El objetivo consiste en ofrecer mayor seguridad y transparencia jurídicas, así como eliminar la burocracia y establecer plazos fijos de respuesta a las demandas de permisos. Al eliminarse las zonas grises e introducir más certidumbre en las reglas, el gobierno está buscando también reducir las posibilidades de corrupción.

Como lo reconocen las autoridades mexicanas, los costos del proceso de adecuación todavía representan un peso importante sobre las pequeñas y medianas empresas (PME) en particular, lo que genera obstáculos a la creación de empleos y, más específicamente, contribuye a mantener muchas actividades en el sector informal. Las iniciativas tomadas durante los pasados tres años, como la simplificación de los trámites burocráticos para las PME o las herramientas de información en línea, buscan aportar soluciones a esos problemas. Junto con las acciones emprendidas en otros ámbitos, como la reducción de los impuestos sobre la nómina y el mejoramiento del sistema de seguridad social, esas iniciativas pueden ayudar a reducir algunos de los obstáculos a la actividad formal.

Además de establecer una política racional y las instituciones consecuentes, el desarrollo de un entorno de regulación favorable requiere también fuertes capacidades administrativas. En este ámbito, aunque se ha progresado mucho, todavía se requiere hacer más transparentes, más previsibles y más responsables a las administraciones implicadas. Las reformas necesarias incluyen una amplia variedad de prácticas, como la normalización de los procesos de elaboración de nuevas regulaciones, la publicación de lineamientos precisos de política, la consulta con las partes interesadas, la elaboración de reglas que sean fáciles de comprender y aplicar, y asegurar que los mecanismos para oponerse a una decisión sean claros y coherentes. También podrían realizarse progresos adicionales si se ampliara el alcance de la estrategia de reforma: hasta ahora la reforma se ha orientado esencialmente a la actividad de las empresas, mientras que las regulaciones que afectan a los consumidores y a los ciudadanos no han merecido suficiente consideración, contrariamente a lo que sucede en varios otros países miembros de la OCDE. En pocas palabras, para cosechar todos los frutos del proceso actual de reforma, es necesario que las autoridades lleven los programas actuales a su término, amplíen el alcance de la reforma y vigilen cuidadosamente la fase de instrumentación.

Notas

1. En ausencia de cuentas de apropiación para los hogares y el sector empresarial, las evoluciones en estos sectores deben ser apreciadas a partir de indicadores indirectos. Para el sector formal, los indicadores de empleo y salarios pueden encontrarse en el instituto de seguridad social para los empleados del sector privado, IMSS.
2. La estructura de las exportaciones mexicanas se modificó considerablemente en las dos últimas décadas. A principios de los años 1980, los productos relacionados con el petróleo representaban cerca de la mitad de las exportaciones totales, mientras que a finales de los años 1990, sólo representaban cerca de 10 por ciento.
3. De acuerdo con la encuesta del Banco Central sobre el sector manufacturero, las empresas exportadoras recurrieron principalmente a créditos de sus proveedores extranjeros, y las empresas más grandes obtuvieron crédito bancario en el extranjero. A nivel interno, las empresas medianas recurrieron sobre todo a las ganancias reinvertidas mientras que las pequeñas empresas fueron financiadas principalmente por proveedores nacionales y bancos mexicanos.
4. Las importaciones de bienes de consumo y de capital, después de haber conocido una expansión en el primer trimestre, experimentaron una desaceleración a lo largo del año, sugiriendo un freno en la acumulación de inventarios, como respuesta a los mayores precios a la importación y a una menor confianza.
5. Los recortes presupuestales son presentados con mayor detalle en la sección sobre la política fiscal del Capítulo II.
6. El año de 1997 vio la introducción de proyectos con impactos diferidos sobre la cuenta de gastos (PIDIREGAS). Estos proyectos son considerados como inversión privada desde el punto de vista de la contabilidad nacional. Una vez terminados, son transferidos al sector público para su operación. Entre enero de 1997 y julio de 1998, un total de 9.4 miles de millones de pesos, equivalentes a un 0.25 por ciento del PIB de 1998, fueron invertidos en el marco de este programa.
7. El consumo privado fue particularmente dinámico en el primer semestre del año. Las ventas de bienes de consumo duradero (superiores en 18 por ciento durante el primer semestre de 1998, con respecto al año anterior) representan sólo un 10 por ciento del consumo total de los hogares y están fuertemente concentradas en las categorías de ingreso más alto. Las ventas de bienes de consumo no duradero, con mucho el componente más importante del consumo privado, incluyen los productos de primera necesidad, como los alimentos. El crecimiento moderado de las ventas de bienes de consumo no duradero y de servicios (en aumento de 8.5 y 6.4 por ciento, respectivamente, en el primer semestre de 1998, con respecto al año anterior) indica que la expansión se concentró en un segmento limitado de la población.
8. En el sector manufacturero, la tasa del salario real se incrementó en un poco más de 3 por ciento en enero - septiembre de 1998 con respecto a un año antes, (después de la disminución de 1.2 por ciento en 1997).

9. El crecimiento espectacular de los trabajadores en el sector de servicios, de acuerdo con las estadísticas de la seguridad social, refleja en cierta medida el atractivo del nuevo sistema de pensión totalmente financiado por capitalización y de las nuevas condiciones de seguro médico, que incitaron quizá a algunos empleados a "formalizar" su actividad (principalmente en el sector del comercio al menudeo, que vio su número de afiliados aumentar fuertemente después de la instrumentación de la reforma en julio de 1997).
10. Los datos sobre la población activa provienen de la encuesta de empleo urbano, cuya cobertura se ha ampliado significativamente a lo largo del tiempo. Con base en las encuestas nacionales, la población activa de 12 años y más aumentó en poco más de 3 por ciento anual en promedio desde principios de los años 1990.
11. Estos datos deben interpretarse con precaución. El bajo nivel de la tasa de desempleo oficial no refleja con precisión el subempleo estructural de la fuerza de trabajo, ya que las encuestas no incluyen las zonas rurales. Además, la inexistencia de un seguro contra el desempleo limita también la magnitud del desempleo abierto tal como éste surge de la encuesta, dado que la mayor parte de la población en edad de trabajar tiene que realizar algún tipo de actividad. En consecuencia, estas tasas deberían ser vistas más bien como el límite inferior del desempleo.
12. Los precios de los productos no comerciables tienen una ponderación de aproximadamente 50 por ciento en el índice de precios al consumidor (IPC) y están principalmente determinados por los costos del trabajo.
13. La previsión general sobre la inflación en 1998 subió de 13.2 por ciento a 15.6 por ciento entre el primer y el tercer trimestre de 1998. Durante el mismo periodo, la previsión general para 1999 pasó de 11.1 por ciento a 13 por ciento.
14. En 1994, antes de la crisis del peso, los salarios en las maquiladoras eran en promedio iguales a cerca de la mitad de los salarios en los otros sectores. Hacia finales de 1998, la relación había aumentado a aproximadamente dos tercios.
15. Los precios de las exportaciones mexicanas están en su gran mayoría cotizados en dólares: este es en particular el caso de los productos petroleros y manufactureros para los cuales México es un tomador de precios, y sobre todo de los bienes producidos por las empresas extranjeras para los mercados de exportación, como los automóviles.
16. El precio promedio de la canasta de exportaciones petroleras de México cayó de US\$ 17 por barril en octubre de 1997 a menos de US\$ 8 en diciembre de 1998.
17. México parece haber mantenido su participación en su principal mercado de exportación, Estados Unidos. La participación de las importaciones de productos mexicanos en las importaciones totales estadounidenses siguió aumentando para alcanzar un 10.3 por ciento entre enero y julio de 1998, contra un 9.8 por ciento en 1997 (y 7.4 por ciento en 1994, después de la entrada en vigor del TLC).
18. En 1998, la participación de las exportaciones manufactureras fue de alrededor un 90 por ciento de las exportaciones totales de mercancías y la participación de las exportaciones relacionadas con el petróleo se situó por debajo del 6 por ciento en 1998, contra un 10 por ciento un año antes. Los productos agrícolas y mineros dieron cuenta del saldo restante.
19. Los bienes intermedios constituyen un 77 por ciento de las importaciones totales – la mayor parte está formada por bienes intermedios relacionados con las exportaciones (la mitad de las importaciones totales) – mientras que los bienes de capital representan el 14 por ciento del total y los bienes de consumo sólo un 9 por ciento. Los bienes intermedios relacionados con las exportaciones representan más de la mitad de las importaciones totales de México.

20. Las próximas proyecciones del Secretariado de la OCDE estarán disponibles en el *Economic Outlook 65*, que será publicado en junio de 1999 (una versión preliminar será editada en mayo).
21. La estabilidad de los precios fue definida por las autoridades monetarias en 1995 como aquella que corresponde a un alza de los precios al consumidor situada en un rango de 0 a 3 por ciento.
22. Los activos internacionales netos son definidos como las reservas brutas, más los acuerdos de crédito con bancos centrales con vencimientos mayores a seis meses, menos las obligaciones con el FMI y con bancos centrales provenientes de acuerdos de crédito con vencimientos menores a seis meses. Además, se toman en cuenta las variaciones en el valor en dólares estadounidenses de las compras y ventas de moneda. Las estimaciones del sendero temporal de la evolución de la base monetaria son presentadas sobre una base diaria desde 1997, reflejando el patrón estacional de la demanda de dinero primario. El límite fijado a la expansión del crédito interno neto del Banco de México (definido como la base monetaria menos las reservas internacionales netas) es más un techo que un objetivo; se le define sobre una base trimestral. Para un análisis detallado del marco de política monetaria, sus instrumentos y metas, ver el Capítulo II de OCDE, *Estudio económico, México, 1998*.
23. Dado que el Banco fija cada año una meta mínima para los incrementos de los activos internacionales netos y que el marco de política incluye los mecanismos orientados a limitar la inestabilidad de la tasa de cambio, la "flotación" en cuestión significa esencialmente que el Banco de México evita determinar por adelantado la tasa de cambio o enviar señales sobre los niveles deseados de la tasa de cambio.
24. Las condiciones enunciadas en el programa para 1998 requiriendo algún tipo de acción por parte de las autoridades monetarias fueron similares a las evocadas en el reporte del Banco de septiembre de 1997. Por ejemplo, en el caso de una especulación excesiva contra el peso, el sistema bancario sería puesto en posición "corta" – es decir, la liquidez sería restringida mediante una reducción de la meta sobre el saldo acumulado diario de las cuentas abiertas por los bancos comerciales en el Banco Central – para inducir un incremento de las tasas de interés. El sistema bancario sería puesto en posición "larga" en el caso contrario.
25. Las primeras dos características implican conjuntamente que la meta intermedia para el crecimiento de la base monetaria está subordinada a un resultado satisfactorio de la balanza de pagos: un resultado insatisfactorio, por ejemplo una acumulación de activos internacionales netos menor a la programada, conduciría a un crecimiento monetario menor y desencadenaría un proceso de ajuste.
26. El objetivo declarado de las autoridades al intervenir en el mercado cambiario era reducir la excesiva inestabilidad de la tasa peso/dólar. Como lo señaló el Banco de México (Banco de México, *La economía mexicana*, junio de 1997), en condiciones de incertidumbre, hay un riesgo que el mercado se vuelva insuficientemente líquido de modo que incluso un pequeño volumen de transacciones puede ocasionar fluctuaciones desproporcionadas en las tasas de mercado. Tanto la Secretaría de Hacienda como el Banco de México están representados en la Comisión Cambiaria. Las resoluciones de la Comisión requieren actualmente el voto favorable de por lo menos un representante de la Secretaría de Hacienda. La parte de la reforma financiera que no fue aprobada en diciembre de 1998 incluía una propuesta para dar al Banco Central autonomía total en cuanto a la política de tasa de cambio (Capítulo IV, Recuadro 14).
27. Los activos internacionales netos (del Banco de México) siguieron un camino muy parecido.
28. El intervalo estadístico se basa en la desviación estándar del modelo de previsión de la demanda de dinero primario utilizado por el Banco de México. El límite superior del

intervalo fue sobrepasado sólo algunas veces durante el año, sobre todo en agosto y septiembre, cuando las vacaciones nacionales condujeron a un incremento temporal de la demanda de monedas y billetes.

29. Las estadísticas analizadas aquí se refieren al crédito de los bancos comerciales que no fueron intervenidos o que no se encuentran en alguna situación especial, e incluyen la cartera corriente, la cartera vencida y la cartera reestructurada, así como los intereses acumulados, corrientes y vencidos. Se excluyen los valores que resultan de las carteras cedidas al FOBAPROA y a los fideicomisos, así como los financiamientos especiales con CETES (que corresponden a la reestructuración en UDI) que resultan de la transferencia de carteras a los fondos fiduciarios en UDI.
30. Los bancos de desarrollo son instituciones propiedad del Estado especializadas en el financiamiento de sectores específicos: pequeñas y medianas empresas (a través de NAFIN), sector exportador (BANCOMEXT) e infraestructura local (BANOBRAS). Estos bancos y otros tres de menor tamaño son instituciones de segundo piso que proveen fondos a los bancos comerciales y a las uniones de crédito en lugar de tratar directamente con los clientes particulares de los sectores prioritarios. Desde 1993, las operaciones financieras de estas instituciones no son registradas en las cuentas del sector público, reflejando el hecho que casi todas esas operaciones son realizadas bajo condiciones de mercado.
31. Las cuentas del sector público examinadas en esta sección utilizan las mismas definiciones que los informes de la Secretaría de Hacienda al Congreso. El sector público, también denominado sector público ampliado, incluye al gobierno federal y a las empresas públicas bajo control presupuestario, pero excluye a los gobiernos estatales y locales.
32. A partir de 1995, las autoridades introdujeron varios programas para rescatar al sector financiero duramente golpeado por la crisis del peso. Entre otras medidas, destacan la compra de préstamos, los apoyos a la capitalización, la intervención de ciertos bancos y los incentivos para la reestructuración de la deuda. Pueden verse más detalles sobre estos programas en el Capítulo IV más adelante así como en el anterior *Estudio económico, México*.
33. Ver la sección dedicada al sector bancario en el Capítulo IV. Las estimaciones sitúan el costo anual del servicio de la deuda de esos programas en alrededor de 0.8 por ciento del PIB durante varios años (suponiendo una tasa de interés real implícita similar a la que se aplica a la deuda pública en curso).
34. Para más detalles sobre la reforma del instituto de seguridad social para los trabajadores del sector privado (IMSS), ver Capítulo IV más adelante, y el *Estudio económico, México*, 1998, Anexo II.
35. También hubo mayores transferencias del gobierno federal a Ferrocarriles Nacionales de México (FERRONALES) en apoyo al programa de privatización. La reforma de la seguridad social de 1997 sólo se aplica al IMSS, que es la institución que cubre a los trabajadores del sector privado. El ISSSTE, instituto de seguridad social para los empleados del gobierno, vio aumentar sus ingresos.
36. Los "gastos programables" son aquellos sobre los que el gobierno federal tiene un cierto control. Otros rubros, como las transferencias a los gobiernos estatales y locales y los pagos de intereses sobre la deuda pública, sobre los que el gobierno tiene poco control, son denominados "gastos no programables" en la terminología de la Secretaría de Hacienda; representan cerca de 40 por ciento del presupuesto federal total.
37. Las hipótesis presupuestales iniciales se basaban en un precio promedio de la canasta de exportaciones petroleras de México de US\$15.50 por barril para 1998 (contra US\$ 16.46 en 1997). En realidad, los precios del petróleo fueron mucho más bajos que lo esperado, cayendo a lo largo del año para promediar US\$ 10.16 por barril en 1998. Los volúmenes de

exportación también cayeron al unirse México a otros productores para limitar la oferta a fin de apoyar los precios. La caída de los precios del petróleo se tradujo a la vez en una disminución de los ingresos del gobierno federal (dada la reducción de las contribuciones de PEMEX, la empresa pública productora de petróleo) y de los ingresos de PEMEX.

38. Debe señalarse aquí que las infraestructuras desarrolladas desde 1997 bajo el esquema de PIDIREGAS, donde los proyectos son financiados por el sector privado e impulsados por el sector público, no se vieron afectadas por los recortes presupuestales en 1998. Los gastos correspondientes no son reflejados en las cuentas presupuestales del sector público hasta que los proyectos son terminados y entregados al sector público. En ese momento, el reembolso será programado mediante pagos escalonados provenientes de los recursos presupuestales, mientras que el flujo de ingresos proveniente de la operación del proyecto disminuirá el costo presupuestal.
39. Los intereses netos pagados sobre la deuda pública externa están expuestos a las modificaciones de las tasas de interés internacionales para aquella parte de la deuda contratada a tasas variables (una tercera parte de la deuda externa del gobierno). Las tasas de interés internas también tienen un impacto sobre los pagos de intereses al exterior en la medida en que una parte de la deuda interna está en manos de no residentes. Los intereses pagados sobre la deuda del sector público se refieren a la definición de la Secretaría de Hacienda que no incluye a los fondos fiduciarios oficiales.
40. El presupuesto fue aprobado el 30 de diciembre después de difíciles negociaciones en el Congreso. El presupuesto aprobado es muy similar a la propuesta inicial del gobierno, pero la hipótesis sobre el precio del petróleo es más baja, los recortes en los gastos son más drásticos y las medidas fiscales difieren ligeramente (ver algunos detalles adicionales sobre las medidas fiscales en el Recuadro 10 del Capítulo III, más adelante).
41. El indicador más significativo de la posición de la política fiscal sería la modificación en el superávit primario ajustado por las variaciones cíclicas. Sin embargo, dado que no se dispone de información sobre la producción potencial de México, este indicador no puede ser calculado. Dado que se prevé una desaceleración importante del crecimiento de la producción en 1999, la propuesta de presupuesto para 1999 implica un nivel de restricción fiscal discrecional más importante que el que sugieren los balances no ajustados.
42. Los efectos de apreciación relacionados con la proporción deuda/PIB están ligados con la apreciación real del peso durante el período, la cual reduce el valor en pesos de la deuda denominada en divisas. Cerca de dos terceras partes de la deuda pública externa de México está denominada en dólares. Las cifras sobre deuda pública se basan en la metodología del Banco de México e incluyen al gobierno federal, las empresas públicas y los intermediarios financieros públicos (bancos de desarrollo y fondos fiduciarios públicos). De acuerdo con los datos publicados por la Secretaría de Hacienda, que no incluyen a los fondos fiduciarios públicos, la deuda pública neta representó un 27.2 por ciento del PIB en diciembre de 1998, contra un 25.4 por ciento en diciembre de 1997.
43. Estos bonos están denominados en UDI, que son unidades de cuenta indizadas a la inflación.
44. Las medidas concretas de política fiscal sólo fueron propuestas para 1999.
45. Un examen detallado del PRONAFIDE 1997-2000, fue presentado en el *Estudio económico, México*, de 1998, Capítulo II.
46. En términos generales, cada caída de US\$ 1 en el precio de la canasta de productos petroleros mexicanos significa una caída de los ingresos equivalente a 0.25 por ciento del PIB; un incremento de las tasas de interés reales de 1 punto porcentual tiene un impacto de 0.07 por ciento del PIB sobre el pago del servicio de la deuda interna.

47. Ver Capítulo III, sección sobre la inestabilidad presupuestaria.
48. Debe insistirse en el hecho que este capítulo se interesa sobre todo al sistema fiscal excluyendo los ingresos provenientes de PEMEX y que no se analizan los temas relacionados con la obtención de rentas a partir de un monopolio estatal. Además, el capítulo ve globalmente las contribuciones a la seguridad social como un impuesto al trabajo aun cuando no estén incluidas en las leyes fiscales y que, en cierta medida, puedan ser vistas como un seguro. El *Estudio económico, México* de 1998, proporciona una presentación detallada de los componentes de seguro médico y pensiones del sistema de seguridad social.
49. Algunos de estos temas fueron analizados en los capítulos especiales de los tres anteriores *Estudios económicos, México* (1995, 1997, 1998).
50. Más aún, en la medida en que las privatizaciones más importantes fueron realizadas desde principios de los años 1990, no queda mucho potencial para captar recursos a partir de esta fuente de ingresos.
51. Desde 1980, la desviación estándar de los impuestos pagados por PEMEX es igual a 1 por ciento del PIB, es decir que si se supone una situación normal su variación de un año al otro no debería ser superior a 2 por ciento del PIB con un 95 por ciento de posibilidad de que así suceda. Así, podría concluirse como regla general que los ingresos tributarios, excluyendo las contribuciones de PEMEX, deberían ser suficientemente importantes para soportar una caída de las contribuciones de PEMEX de 2 por ciento del PIB sin que el déficit presupuestal supere el nivel máximo fijado como objetivo y sin tener que recurrir a cortes discrecionales en los gastos.
52. Datos basados en la Encuesta de ingresos y gastos de los hogares de 1996 (INEGI).
53. En el *Estudio económico, México* de 1997, se hacen algunas referencias a estudios que estiman el empleo informal en 20-44 por ciento de la fuerza laboral urbana – una participación que, de acuerdo con la mayoría de los indicadores utilizados, ha venido aumentando desde los años 1980.
54. Otros estudios estiman el tamaño del sector informal a través del consumo de electricidad o de la demanda de dinero, y concluyen en general que el sector informal podría representar hasta un tercio del PIB. Estos estudios, sin embargo, no solo capturan la actividad informal, sino también la evasión fiscal del sector formal, lo que puede ser un problema diferente para la política.
55. La información de base utilizada en esta sección es presentada en los anexos: I. Resumen de las medidas de reforma fiscal, 1987-98; II. Problemas principales de los estudios sobre la estructura fiscal en los países miembros de la OCDE durante los años 1990; III. Disposiciones institucionales del régimen fiscal, 1998.
56. El Anexo II presenta las reformas realizadas en México en un contexto más amplio mediante la recapitulación de algunos principios globales para la imposición así como de algunos de los temas principales de los estudios fiscales en los países miembros de la OCDE desde los años 1980. Para una presentación de la evolución de la situación en los países de América Latina, ver Shome, 1992.
57. Los impuestos incluyen aquellos de la administración federal, de los estados y de las colectividades locales, las contribuciones a la seguridad social, y los pagos provenientes de PEMEX (estos últimos son clasificados como impuestos en las estadísticas de la OCDE sobre ingresos). En la contabilidad del sector público que maneja la Secretaría de Hacienda las contribuciones de PEMEX al presupuesto del gobierno federal son consideradas como ingresos no tributarios.

58. Los países aplican generalmente métodos bastante diferentes para compensar a los individuos, a los hogares o a las empresas a través de los sistemas fiscal y de transferencias, lo que a su vez implica diferentes niveles de gasto e imposición aún cuando los efectos económicos sean similares. Algunos países utilizan principalmente el gasto público mientras que otros usan más ampliamente créditos o exenciones fiscales. Aún más, ciertos países aplican el impuesto al ingreso bruto, incluyendo las transferencias sociales, cuando otros sólo imponen el ingreso neto, deduciendo las transferencias. Finalmente, los países pueden instrumentar políticas, por ejemplo las regulaciones, que tienen objetivos similares y que crean incentivos y desincentivos económicos comparables a los de los impuestos y el gasto, pero que tienen implicaciones diferentes en cuanto al tamaño del sector público medido por los impuestos o el gasto (Leibfritz *et al*, 1997).
59. La estructura y el volumen de los ingresos provenientes de PEMEX son presentados con más detalle en el Recuadro 4.
60. Los ingresos provenientes de los derechos de aduana y de los derechos de importación cayeron de un máximo de 1.2 por ciento del PIB en 1992 a 0.6 por ciento en 1998 al reducirse los aranceles.
61. Desafortunadamente, las estadísticas no permiten un ajuste total de los datos mexicanos a estas características particulares. Los ingresos provenientes de los impuestos retenidos en la fuente representan cerca de 0.7 por ciento del PIB (1997) o aproximadamente una cuarta parte de los ingresos totales provenientes de los impuestos a las empresas, pero la información sobre los ingresos tributarios provenientes de los trabajadores independientes no está disponible.
62. Sin embargo, dado que una parte importante del consumo de los contribuyentes que pertenecen a los deciles de ingreso más bajo consiste en bienes y servicios con tasa del IVA igual a cero, el incremento de esta tasa podría no haber tenido una incidencia considerable sobre las condiciones de vida de esos grupos.
63. El subsidio es deducible del impuesto y varía en función inversa de la proporción que representan las prestaciones sociales en los ingresos totales. El subsidio disminuye conforme aumenta el ingreso reforzando así la progresividad del sistema fiscal general. De acuerdo con estimaciones oficiales, las prestaciones sociales representan un tercio de las remuneraciones totales de los asalariados. Las prestaciones sociales sólo son deducibles para las empresas si son otorgadas a todos los empleados mientras que los asalariados con ingresos superiores a siete salarios mínimos sólo pueden deducirlas hasta por un monto equivalente a un salario mínimo.
64. El salario mínimo es aproximadamente de 28 pesos diarios (diciembre de 1998), es decir menos de US\$ 3.
65. Si se considera al conjunto completo de los países miembros de la OCDE, Japón y Corea aplican también (en general) menores brechas marginales que las de México.
66. Los trabajos empíricos (Leibfritz *et al*, 1997) muestran que las elasticidades de la demanda de trabajo son generalmente mucho mayores que las elasticidades globales de la oferta (para las cuales los efectos de sustitución y de ingreso se mueven en direcciones opuestas), de modo que los impuestos al trabajo tienden a generar distorsiones mucho más importantes en los países donde los salarios reales son rígidos, lo esencial del efecto fiscal ejerciéndose más sobre la demanda que sobre la oferta de trabajo. Desafortunadamente, no existen trabajos empíricos que estudien este tema en México.
67. Las tasas marginales efectivas de imposición corresponden a la tasa de rendimiento requerida antes del impuesto que una inversión debe alcanzar para asegurar a un inversionista individual el mismo rendimiento después de impuesto que un depósito bancario con una

- tasa de interés real de 5 por ciento antes del impuesto. Las estimaciones se apoyan en la metodología de King-Fullerton. Esta metodología sufre de varias fallas, en particular la ausencia de incertidumbre y un tratamiento rudimentario de las estructuras financieras y de los procesos de intermediación. Ver una presentación minuciosa en Gordon y Tchilinguirian, 1998.
68. Se observa en particular que el sistema de imputación integral implica tasas marginales efectivas iguales sobre los beneficios no distribuidos y las nuevas emisiones de capital.
 69. Los productores pueden lograr repercutir los impuestos sobre los consumidores (mediante precios más altos), en función de las condiciones del mercado de productos, o sobre los trabajadores (a través de la reducción de los costos salariales, en particular vía la reducción del empleo), dependiendo de las condiciones del mercado de trabajo. La fuerza de trabajo puede, por otro lado, lograr también traspasar los impuestos sobre sueldos y salarios a los productores si las condiciones del mercado de trabajo permiten que permanezcan constantes los salarios después del impuesto.
 70. Según ciertas estimaciones, solo alrededor de la mitad del consumo total sería gravado.
 71. En 1997, los reembolsos en efectivo representaron el 1.1 por ciento del PIB, contra un 0.7 por ciento en 1994 y un 0.3 por ciento en 1993.
 72. La productividad del IVA es una medida estándar de los ingresos recaudados por punto porcentual del impuesto, es decir los ingresos del IVA en porcentaje del PIB divididos por la tasa normal del IVA. Aunque se trata de un indicador relativamente rudimentario, permite proceder a algunas comparaciones internacionales.
 73. El ingreso del IVA dividido por el consumo total excluyendo los salarios del sector público.
 74. El esquema de deducción inmediata para las empresas situadas fuera de las tres mayores zonas metropolitanas y para las pequeñas y medianas empresas, aunque tiene cierta racionalidad económica en términos de apoyo a la inversión y al desarrollo regional, creó también escapatorias y distorsiones involuntarias, ver Recuadro 10. Con respecto a las reglas de consolidación, éstas eran considerablemente más leves que en la mayoría de los otros países de la OCDE (por ejemplo, permitiendo que la transferencia de un ingreso negativo de una filial a la matriz fuera posible aún cuando la posesión de acciones con derecho de voto de la filial fuera menor al 50 por ciento). De acuerdo con las nuevas reglas, la posesión tiene que superar ahora el 50 por ciento y las filiales de un residente extranjero ya no pueden ser incluidas en la consolidación fiscal de un grupo mexicano. Por otro lado, el monto máximo de pérdidas o ganancias de la filial que puede ser consolidado es ahora de 60 por ciento contra un 100 por ciento previamente. Las reglas de consolidación son ahora más conformes a las reglas en el resto de la OCDE, pero puede haber todavía cierta restricción adicional.
 75. Más aún, las empresas en la agricultura, la pesca y la edición pagan solamente la mitad de la tasa normal, es decir 17 por ciento del ingreso gravable y 0.9 por ciento del impuesto a los activos.
 76. Las prestaciones sociales más comúnmente utilizadas en los países miembros de la OCDE son los gastos de alimentación, los descuentos, los transportes, las instalaciones de recreación, vivienda, seguro médico y dental, seguro financiero, y gastos de educación. En México, las prestaciones sociales no gravadas incluyen también las guarderías infantiles pero excluyen la alimentación y el alojamiento. Casi todos los países miembros de la OCDE gravan los automóviles y el alojamiento provistos por el empleador, y cerca de la mitad de los países aplican un impuesto sobre los contratos de aseguramiento y las instalaciones de recreación.
 77. Esto supone que: *i*) las contribuciones fiscales potenciales de la agricultura y el transporte serían proporcionales a sus contribuciones al PIB; *ii*) las reglas de consolidación son más restrictivas aún; *iii*) el ingreso gravable de las personas físicas aumentaría en un tercio si se

impusieran las prestaciones sociales; *iv*) el subsidio fiscal sería eliminado sin reducciones compensatorias de las tasas; y *v*) finalmente – de acuerdo con las estimaciones oficiales – los efectos de la eliminación de las exenciones del IVA y de la tasa cero, si se mantiene la tasa normal en 15 por ciento, aumentaría los ingresos del IVA en 1.6 por ciento del PIB.

78. Cabe entonces preguntarse por qué estos trabajadores no aprovechan este crédito de impuesto negativo. La respuesta principal es que la mayor parte de los trabajadores del sector informal no lo son por una elección deliberada sino en razón de la escasez de empleos en la economía formal (y los trabajadores independientes del sector formal no son sujetos del crédito de impuesto). Además, puede haber también para ciertos individuos un incentivo para trabajar como asalariado en el sector informal en la medida en que la “deducción fiscal” de que gozan las empresas informales es compartida con los trabajadores. Finalmente, los ventajas sociales obtenidas por entrar al sector formal (en particular, el seguro médico, la jubilación y el posible reembolso del crédito de impuesto) no son quizá percibidas en todos los casos como suficientemente atractivas. El otro lado de la moneda es que, contrariamente a un cierto número de países miembros de la OCDE, la aceptación de un empleo en el sector formal no implica la pérdida de alguna ventaja – lo que provee incentivos para la integración.
79. De acuerdo con lo expresado por varios representantes del sector privado, la no imposición del sector informal es una de las preocupaciones fiscales más importantes de las empresas del sector formal.
80. Los trabajadores independientes representan alrededor de una tercera parte del empleo total; esta proporción es comparable con la de Turquía, Grecia y otros países de América Latina, pero mucho más elevada que la de otros países miembros de la OCDE. En Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, los trabajadores independientes sólo representan aproximadamente un 10 por ciento del empleo total.
81. Por ejemplo, sólo 13 por ciento de los empleados de las micro-empresas son declarados al sistema de seguridad social (IMSS). Fuente: *Encuesta Nacional de Micronegocios*, 1994.
82. El SAT (Sistema de administración tributaria) cubre las cuatro áreas principales de la administración fiscal: interpretación jurídica, auditoría, recaudación, y aduanas. Para ello, el SAT dispone de 65 oficinas locales que desempeñan, cada una, las cuatro áreas en el nivel local. El SAT emplea cerca de 30 000 agentes. Se han previsto algunos dispositivos de control interno para prevenir y detectar fraudes y corrupción entre el personal del SAT.
83. Esta estrategia sigue globalmente los lineamientos recomendados en la mayor parte de la literatura sobre administración fiscal, especialmente Mansfield (1988), y Tanzi y Pellechio (1995).
84. Los problemas relacionados con la distribución del ingreso y la pobreza en México son estudiados con más detalle en el *Estudio económico, México*, 1995.
85. Ver el Recuadro 9 más abajo, que trata más ampliamente este asunto.
86. Aunque una fuerte progresividad puede ser una característica deseable del sistema fiscal desde el punto de vista de los objetivos distributivos, tiende también a tener consecuencias económicas negativas en la medida en que distorsiona los incentivos (provocando en particular una sub-inversión en capital humano) y refuerza la evasión y el fraude fiscal. Además, una fuerte progresión de conjunto puede ser en ciertos casos incompatible con la movilidad internacional de los factores de producción.
87. Desafortunadamente, la información disponible para México no permite comparar la distribución del ingreso antes y después de los impuestos, lo que sería una medida alternativa de la progresividad. Ver, por ejemplo, Norregaard (1990).

88. Esta conclusión podría ser modificada en la medida en que los cambios en los salarios mínimos no han seguido la evolución general de los salarios. Sin embargo, durante los años recientes, los salarios mínimos se movieron igual que los salarios promedio por lo que la comparación de la progresividad a lo largo del tiempo sigue siendo válida.
89. Esto podría proveer también un mayor incentivo para trabajar en el sector informal, al menos para aquellos individuos con ingresos por encima de tres veces el salario mínimo (es decir, el nivel a partir del cual los pagos de impuestos se vuelven positivos). En la práctica, sin embargo, este efecto quizá no sea muy importante dados los bajos niveles de ingreso en el sector informal.
90. El paquete fiscal para 1999 aumenta la tasa estatutaria superior para las personas físicas de 35 por ciento a 40 por ciento (ver Recuadro 10).
91. El consumo total de alimentos de las familias privadas multiplicado por la tasa normal de 15 por ciento (es decir sin tomar en cuenta la tasa de 10 por ciento aplicada en la zona fronteriza, pero esto probablemente no tiene consecuencias significativas). El consumo de alimentos es calculado aproximadamente a partir de los gastos totales de los hogares sobre la base de la encuesta de 1996 sobre los hogares, y el peso relativo de los productos alimentarios y de los otros bienes, por decil, fue obtenido a partir de la encuesta de 1994. La estimación del subsidio no toma en cuenta los efectos de sustitución entre consumo y ahorro, o entre los componentes de la canasta de consumo cuando los precios cambian.
92. El supuesto "todo lo demás permaneciendo constante" implica, entre otras cosas, que no son tomados en cuenta los posibles efectos positivos sobre los ingresos tributarios que resultarían de un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales (en ausencia de regímenes múltiples).
93. Este cálculo es una aproximación que no considera la compensación en términos del mantenimiento de la misma canasta de bienes o el mismo nivel de utilidad. En términos prácticos, esto no tiene gran importancia.
94. Además, si tales problemas existen, deberían ser vistos como un problema de focalización de PROGRESA más que como un problema de registro.
95. Este tema es analizado más ampliamente en el *Estudio económico, México* de 1995 (Anexo II), en particular la descripción de las actividades y responsabilidades de los niveles sub-nacionales de gobierno en México y otros países miembros de la OCDE.
96. Esas cifras no reflejan necesariamente la autonomía fiscal de los niveles sub-nacionales de gobierno, en particular porque no incluyen los acuerdos de repartición de ingresos.
97. Esta exención implica en ciertas circunstancias que el gobierno federal tiene un incentivo para no incrementar excesivamente el precio administrado de los combustibles: si los impuestos indirectos (compartibles) son altos en razón de una diferencia importante entre el precio administrado y el precio del mercado mundial, los derechos petroleros (no compartibles) tendrán que ser proporcionalmente más bajos para no sobrepasar el 60.8 por ciento fijado a la contribución total de PEMEX.
98. Los cambios recientes en las responsabilidades fiscales de los gobiernos locales son descritos con más detalle en el Anexo I.
99. Los acontecimientos de 1983/84 y 1995/96 muestran como la tasa de crecimiento de la economía real (y entonces la base fiscal no petrolera) puede estar en ciertas ocasiones correlacionada de manera fuertemente negativa con los cambios en las contribuciones de PEMEX, mientras que en los años de 1987 y 1990 aparece un patrón de comportamiento opuesto.
100. Ver igualmente Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

101. Una tercera solución potencial consistiría en ligar una parte del gasto público a los precios del petróleo emitiendo deuda pública indizada a dichos precios. Esos títulos ligados a una materia prima no son inusuales. Sin embargo, los mercados de ese tipo de obligaciones son normalmente menos líquidos que los mercados con instrumentos más usuales, lo que implica el pago de una prima. Además, los inversionistas tendrían que ser compensados por el riesgo asociado al precio del petróleo, por lo que los costos adicionales globales de un programa de ese tipo podrían ser superiores a sus ventajas.
102. El fondo chileno de estabilización del cobre fue creado en 1987 con el propósito de reducir el impacto fiscal de las fluctuaciones de los precios del cobre (este metal representa cerca de 40 por ciento de las exportaciones totales de Chile y la compañía estatal del cobre CODELCO contribuye normalmente con 5-10 por ciento de los ingresos tributarios totales). El fondo recibe transferencias de CODELCO cuando los precios de exportación superan un cierto umbral y transfiere recursos al Tesoro cuando los precios caen por debajo de ese umbral. El impacto de este mecanismo de estabilización tendió a disminuir en los años 1990 al incrementarse fuertemente la parte del cobre producido por empresas privadas. El Fondo petrolero noruego, creado en 1991, tiene un objetivo más amplio: con la inversión del excedente presupuestal en activos financieros en el extranjero, el fondo busca compensar también las entradas netas de divisas asociadas al petróleo, a fin de estabilizar la tasa de cambio.
103. Las deudas en divisas, que representaban un 19 por ciento de los pasivos totales en septiembre de 1994, aumentaron a 29 por ciento en marzo de 1995 como consecuencia de la devaluación.
104. La depreciación de la moneda significó por sí sola una reducción de los cocientes de capitalización de los bancos, en la medida en que los créditos vencidos denominados en divisas veían su valor en pesos aumentar.
105. El capital del sistema bancario en diciembre de 1994 equivalía aproximadamente a un 3 por ciento del PIB.
106. Esto incluye el costo del rescate a las empresas constructoras de carreteras, estimado en un 0.5 por ciento del PIB.
107. El análisis que sigue se refiere a los bancos "normales", es decir excluye aquellos bancos bajo el control de las autoridades así como los activos transferidos a FOBAPROA.
108. Los bancos han endurecido las condiciones de crédito. Además, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) estableció nuevos lineamientos para la constitución de reservas sobre nuevos préstamos: los bancos que otorguen nuevos préstamos a deudores con un historial de crédito malo deben constituir reservas equivalente al 100 por ciento del valor del préstamo.
109. Las nuevas reglas permitieron alinear las normas contables de México con los principios internacionalmente aceptados. A partir de enero de 1997, el monto total del préstamo impagado es contabilizado como préstamo vencido. En el pasado, solo la proporción del préstamo que no había sido pagada era registrada como tal.
110. Algunos bancos extranjeros entraron al sector bancario mexicano como parte de las operaciones de rescate de ese sector, al ofrecer el gobierno incentivos para atraer a nuevos accionistas. Las adquisiciones y las fusiones permitieron a ciertos bancos extranjeros implantarse rápidamente en el mercado, mientras que otros prefirieron crear nuevas filiales a 100 por ciento.
111. Hasta 1998, las deudas de FOBAPROA eran en su mayor parte obligaciones de largo plazo con vencimientos entre 2005 y 2007. FOBAPROA tenía que obtener préstamos de mercado con tasas de interés que se situaban generalmente entre 100 y 150 puntos base por encima de las que se aplican a la deuda pública "reconocida".

112. Un cambio importante a este respecto es la nueva regulación del Banco de México, que obliga a los bancos a mantener un coeficiente de liquidez para sus deudas en dólares: los bancos deben mantener activos altamente líquidos denominados en dólares (como los Bonos del Tesoro estadounidenses) a fin de garantizar sus deudas a corto plazo.
113. Es probable que los préstamos vencidos aumenten en los próximos trimestres como consecuencia de los retrasos en los pagos. También se espera que los créditos hipotecarios se resientan en la medida en que los prestatarios con préstamos a tasa variable vean aumentar sus pagos mensuales más rápidamente que el valor de sus activos. En el caso de los préstamos hipotecarios denominados en UDI (que tienen tasas de interés real fijas y que representan un 60 a 70 por ciento de las operaciones hipotecarias de los bancos más grandes), una mayor inflación se traduciría en un aumento del principal.
114. De acuerdo con la experiencia de otros países en la introducción de este tipo de sistemas de pensiones, su efecto más inmediato consiste en un desplazamiento del ahorro público hacia el ahorro privado, puesto que el costo de transición del sistema de retención de cuotas a medida que se reciben los ingresos hacia un sistema de capitalización, es financiado con cargo a los ingresos tributarios.
115. El nuevo esquema de financiamiento del seguro médico del IMSS, presentado en el *Estudio* de 1998, preveía un decremento gradual de la tasa de contribución de los empleadores y de los trabajadores. Otra parte del financiamiento está basada en una cotización fija por trabajador (por parte del gobierno y de los empleadores).
116. Las contribuciones al sistema de pensión incluyen las aportaciones obligatorias (de los empleadores, de los empleados y del gobierno) y los depósitos voluntarios que los trabajadores pueden hacer en sus cuentas (ya sea directamente en los bancos que canalizan los fondos a las AFORES, o a través de sus empleadores). Las contribuciones al fondo de vivienda, INFONAVIT (que son obligatorias), son depositadas en cuentas diferentes y administradas por el propio INFONAVIT. Los fondos transferidos de las cuentas de ahorro para el retiro del anterior SAR, creado en 1992, son repartidos entre los dos tipos de cuentas. Sólo los recursos depositados en las cuentas de jubilación (provenientes de las aportaciones obligatorias y de los depósitos voluntarios, más los fondos transferidos de las cuentas del SAR) son invertidos mediante los fondos comunes de inversión especializados. El *Estudio económico, México* de 1998 (Recuadro 2, en particular) describe en detalle el nuevo sistema de pensión.
117. Las contribuciones de los trabajadores que no han escogido aún un administrador son conservadas en una cuenta de "concentración" en el Banco Central a nombre del IMSS. Además de las contribuciones de los trabajadores que no han elegido todavía un administrador privado, la cuenta de concentración del IMSS en el Banco Central incluye las contribuciones para las cuales el proceso de identificación no ha terminado.
118. En diciembre de 1998, 61.8 por ciento de la cartera de las AFORES estaba invertida en BONDES con tasa fija a uno y dos años, 22 por ciento en CETES con tasa fija de corto plazo, 11.9 por ciento en UDIBONOS indexados a tres y cinco años. Sólo 3.1 por ciento del total estaba invertido en valores del sector privado (bancos incluidos), en su mayoría de mediano plazo, aunque las regulaciones permiten a las AFORES invertir hasta un 35 por ciento de su cartera en deuda privada.
119. Por ejemplo, los fondos de inversión tradicionales han venido cobrando comisiones equivalentes a 2.4 por ciento del saldo en promedio, contra 1.3 por ciento en el caso de las AFORES, de acuerdo con estimaciones hechas por el organismo de regulación CONSAR (Comisión nacional para el ahorro de retiro). La CONSAR ajusta los datos relativos a las comisiones para permitir comparaciones entre los administradores de fondos: dado que las comisiones

son cobradas según modalidades diferentes por las diferentes AFORES (derechos de entrada, derechos de salida o una combinación de ambos), no son fáciles de comparar antes del ajuste. Los cálculos hechos por la CONSAR mejoran la transparencia, lo que puede contribuir a reforzar la competencia entre las AFORES, contribuyendo a su vez a mejorar las condiciones ofrecidas a los ahorradores en términos de servicios y de comisiones.

120. Para un examen detallado del sistema de atención a la salud en México y la estrategia de la reforma, ver el *Estudio económico, México* de 1998, Capítulo IV.
121. Ver en OCDE, *Education at a Glance*, 1998, algunas estadísticas comparativas detalladas sobre la educación, con base en información hasta 1995.
122. A mediados de 1998, el número de niños inscritos en secundaria era 2.3 por ciento superior con respecto al año anterior. En conjunto, la cobertura de la educación básica creció en 0.6 por ciento para llegar a un total de 16.5 millones de niños, pero la matriculación escolar está todavía muy por debajo con respecto a los otros países miembros de la OCDE.
123. El producto de las privatizaciones representó un monto acumulado de 1 por ciento del PIB en el periodo 1995-98, comparado con un 7.9 por ciento del PIB durante el gobierno anterior, 1988-1994.
124. Anteriormente, había un abanico complejo de tarifas de larga distancia que dependían de la distancia; actualmente, todos los operadores ofrecen una tarifa única para las llamadas nacionales de larga distancia, independientemente de la distancia. Esto permite a los usuarios el disponer de toda la información en el momento de elegir un operador. Además, el precio público promedio pagado por las llamadas de larga distancia cayó significativamente: en junio de 1997, seis meses después de la apertura a la competencia, los precios habían caído en un 30 por ciento en promedio.
125. Un examen detallado del sector de telecomunicaciones es presentado en el reporte de la OCDE sobre la reforma reglamentaria en México (de próxima publicación).
126. Para la región de Monterrey, el objetivo es atender a 500 000 usuarios en un plazo de cinco años. Para el valle de México, la concesión se otorgó por un periodo de 30 años, con derechos de distribución exclusivos durante cinco años: de aquí a entonces los concesionarios deberán incrementar la cobertura de 135 000 a 820 000 usuarios. En cuanto a la concesión para la zona de Querétaro, se espera que los derechos exclusivos por cinco años se traduzcan en nuevas inversiones que permitan duplicar la red actual de gasoductos y atender a 50 000 usuarios.
127. Los siguientes párrafos se basan en un reporte preliminar preparado por la OCDE en el marco del examen multidisciplinario de la reforma reglamentaria en los países miembros de la OCDE (de próxima publicación).
128. Las etapas principales de la puesta en marcha del sistema de reforma de la regulación fueron: la creación de la Unidad para la desregulación económica en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1989); la Ley Federal de medidas y de normalización (1992); la Ley Federal de competencia (1992), que creó la Comisión Federal de Competencia en tanto que organismo independiente; la Ley federal administrativa (1994); y el Acuerdo para la desregulación de las actividades empresariales, ADAE (1995), que reforzó el papel de la Unidad para la desregulación. Desde 1996, toda nueva regulación debe ser objeto de un estudio de impacto.
129. También se incluyen en ese sitio Internet, las informaciones sobre el organismo gubernamental responsable y sobre los derechos y otros pagos aplicables, así como el plazo máximo de respuesta por parte de la administración.

130. Las nuevas reglas publicadas en septiembre de 1998 actualizan la Ley de inversión extranjera de 1993 y su Ley reglamentaria de 1996. La regulación autoriza ahora legalmente una práctica utilizada desde hace tiempo que consiste en crear fideicomisos con mexicanos para no respetar ciertas restricciones: por ejemplo, la prohibición de propiedades extranjeras situadas a menos de 100 km de las fronteras mexicanas y de 50 km de la costa; este mecanismo es ahora legal siempre y cuando tenga un objetivo ligado a una actividad comercial.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *Latin America After a Decade of Reform: Economic and Social Progress*, Washington D.C.
- Barro, Robert J. (1991), "Economic growth in a cross-section of countries", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106.
- Carey, David, Kathryn Gordon y Harry Tchilinguirian (1998), "Effective tax rates on capital, labour and consumption goods: cross country estimates", *OECD Economics Department Working Paper*, de próxima publicación.
- Easterly, W. y S. Rebelo (1993), "Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation", *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32.
- Feldstein, M. and D. Feenberg (1996), "The effect of increased tax rates on taxable income and economic efficiency: a preliminary analysis of the 1993 tax rate increases", en *Tax Policy and the Economy* v. 10, J. Poterba, ed., pp. 89-117, MIT Press, Cambridge.
- Gil Diaz, Francisco (1995), "Fiscal policy and tax administration: the experience of Mexico", in *Tax Administration in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.
- Goode, Richard (1984), *Government Finance in Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Goolsbee, Austin (1997), "What happens when you tax the rich? Evidence from executive compensation", *NBER Working Paper No. 6333*.
- Gordon, Kathryn y Harry Tchilinguirian (1998), "Marginal effective tax rates on physical, human and R&D capital", *OECD Economics Department Working Papers* No. 199, Paris.
- King, R.G. y S. Rebelo (1990), "Public policy and economic growth: developing neoclassical implications", *Journal of Political Economy*, Vol. 98.
- Leibfritz, Willy, John Thornton y Alexandra Bibbee (1997), "Taxation and economic performance", *OECD Economics Department Working Papers* No. 176, Paris.
- Levine, R. y D. Renelt (1992), "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions", *American Economic Review*, Vol. 82.
- Mansfield, Charles (1988), "Tax administration in developing countries: an economic perspective", *IMF Staff Papers*, Washington D.C.
- Mendoza, Enrique G., Assaf Razin y Linda L. Tesar (1994), "Effective tax rates in macroeconomics: cross-country estimates of tax rates on factor incomes and consumption", *Journal of Monetary Economics*, 34.
- Messere, Ken (1993), *Tax Policy in OECD Countries: Choices and Conflicts*, IBFD Publications BV, Amsterdam.
- Norregaard, John (1990), "Progressivity of income tax systems", *OECD Economic Studies* No. 15, Paris.
- OCDE (1994), *The OECD Jobs Study – Facts, Analysis, Strategies*, Paris.

- OCDE (1995), *The OECD Jobs Study – Taxation, Employment and Unemployment*, París.
- OCDE (1997), *Implementing the OECD Jobs Strategy – Lessons from Member Countries' Experience*, París.
- Plosser, C.I. (1992), *The Search for Growth*, Policies for Long-Run Economic Growth, Federal reserve Bank of Kansas City.
- Shome, Partasarathi (1992), "Trends and future directions in tax policy reform: a Latin American perspective", *IMF Working Paper 92/43*, Washington D.C.
- Slemrod, Joel (1995), "What do cross-country studies teach about government involvement, prosperity and economic growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Slemrod, Joel (1998a), "The economics of taxing the rich", *NBER Working Paper No. 6584*, Cambridge M.A.
- Slemrod, Joel (1998b), "Are 'real' responses to taxes simply income shifting between corporate and personal tax bases?", *NBER Working Paper No. 6576*, Cambridge M.A.
- Slemrod, Joel (1998), "A general model of the behavioral response to taxation", *NBER Working Paper No. 6582*, Cambridge M.A.
- Tanzi, Vito y Anthony Pellechio (1995), "The reform of tax administration", *IMF Working Paper 95/22*, Washington D.C.

Anexo I

Resumen de las medidas de reforma fiscal, 1987-98

Imposición al ingreso de las personas físicas

- 1988 Reducción del número de categorías de imposición de 15 a 12. Reducción de la tasa máxima de imposición de 55 a 50 por ciento. Indización de las categorías de imposición al salario mínimo¹. Exención de los bonos de vacaciones y del reparto de utilidades en el cálculo del ingreso gravable (hasta por 15 veces el salario mínimo)².
- 1989 Introducción de un crédito de impuesto en remplazo de la deducción fija. Reducción de la tasa máxima de imposición de 50 a 40 por ciento.
- 1990 Reducción de la tasa máxima de imposición de 40 a 35 por ciento. Introducción de un ajuste por la inflación en las categorías de imposición.
- 1991 Introducción de una deducción fiscal (subsidio) en proporción inversa a la participación de las prestaciones sociales en la nómina total³. Reducción de la tasa sobre el ingreso por intereses de las personas físicas.
- 1995 Incremento de la acreditación de impuestos para las categorías de ingreso más bajo. Creación de una tasa simplificada opcional (2.5 por ciento) para los vendedores ambulantes.
- 1997 Incremento de las exenciones y de los créditos de impuesto para las personas de bajos ingresos.
- 1998 Creación de un nuevo régimen para los pequeños contribuyentes a fin de luchar contra el fraude, en remplazo de los anteriores regímenes (con excepción del aplicado a los sectores primarios). Para los contribuyentes con actividades empresariales que ganan menos de 2.2 millones de pesos, la tasa marginal de imposición al ingreso bruto varía entre 0.25 y 2.5 por ciento, después de una deducción de tres veces el salario mínimo.

Imposición al ingreso de las empresas

- 1989 La base fiscal es completamente ajustada por la inflación, después de un período de transición. La tasa de imposición a las empresas es reducida de 42 a 35 por ciento.
- 1990 Introducción de un régimen fiscal simplificado para los pequeños contribuyentes y algunos sectores específicos (independientemente de la talla), en remplazo de las bases fiscales especiales.

- 1991 La tasa especial de imposición al ingreso proveniente de la agricultura, la ganadería, la pesca y la silvicultura – tanto de las empresas como de las personas físicas – fue reducida a 50 por ciento de la tasa normal de imposición (en lugar del 40 por ciento previo)⁴. Las pérdidas fiscales pueden ser aplazadas durante diez años (en lugar de los cinco anteriores).
- 1994 Reducción de la tasa marginal de imposición de 35 a 34 por ciento.
- 1995 El régimen fiscal simplificado es ampliado mediante el incremento del ingreso máximo de las empresas elegibles por el programa. Las deducciones por inversiones e investigación y desarrollo son aumentadas; y las tasas de amortización aceleradas.
- 1997 Reestructuración de los pagos de impuestos para las empresas que enfrentan problemas de liquidez. Los rezagos fiscales son parcialmente condonados y parcialmente renegociados en condiciones más favorables⁵.
- 1998 Introducción de medidas para promover los ahorros de largo plazo, en particular mediante las cuentas individuales para el retiro de los empleados.

Impuesto al activo

- 1989 Introducción de un impuesto al activo con una tasa de 2 por ciento (que no se aplica durante los primeros tres años de funcionamiento de la empresa). El impuesto al activo es reembolsado con cargo al impuesto al ingreso – el exceso puede distribuirse durante tres años.
- 1990 El impuesto al activo es reducido a 1 por ciento para los contribuyentes que benefician del régimen de tasa reducida de imposición al ingreso (aplicable al sector primario). Introducción de la consolidación del impuesto al activo.
- 1991 El número de años durante los cuales el reembolso del impuesto al activo es posible aumenta de tres a cinco años.
- 1992 Exención de los vendedores ambulantes que pagan el impuesto al ingreso bajo los regímenes específicos (10 por ciento de sus compras). Creación de un régimen especial (más favorable) para el sector hotelero.
- 1994 El número de años durante los cuales el reembolso del impuesto al activo es posible aumenta de cinco a diez años.
- 1995 La tasa del impuesto es reducida a 1.8 por ciento. Las empresas nuevas son exentadas durante tres años. Las empresas ya establecidas con programas de inversión elegibles pueden diferir los pagos durante cuatro años.
- 1996 Exención de los ingresos inferiores a 7 millones de pesos. Se introdujeron incentivos, con duración de un año, a la inversión y a la creación de empleo⁶.
- 1997 Ampliación del impuesto para incluir a la mayoría de las instituciones financieras (con excepción de los activos utilizados en las operaciones de intermediación). Exención de los ingresos inferiores a 8.9 millones de pesos. Prórroga de un año de los incentivos a la inversión y a la creación de empleo.
- 1998 Los incentivos a la inversión y a la creación de empleo no son prorrogados.

Impuesto al valor agregado

- 1988-92 Introducción de un cierto número de modificaciones en las tasas y la estructura del IVA.
- 1992 La tasa general del IVA disminuyó de 15 a 10 por ciento y la tasa especial en la frontera subió de 6 a 10 por ciento.
- 1995 La tasa general del IVA aumentó de 10 a 15 por ciento, salvo en las zonas fronterizas donde permaneció en 10 por ciento.
- 1996 Ampliación de la cobertura de la tasa cero para incluir el agua potable, ciertos rubros de alimentos transformados y las medicinas, a lo largo de todas las fases de la producción. El IVA se aplica sólo a los intereses reales (en lugar de los nominales como previamente) devengados por el crédito al consumo y los pagos con tarjeta de crédito.

Impuestos a los automóviles

- 1987 Creación de cinco tasas de imposición sobre las ventas de automóviles nuevos, en función del precio del vehículo.
- 1989 Reducción de las tasas; introducción de ciertos límites a la deducción por parte de las empresas.
- 1990 La deducción total de los automóviles comprados por las empresas es restablecida.
- 1991 Establecimiento de las tasas de imposición sobre la propiedad y el uso de automóviles en 2.0, 5.0 y 8.5 por ciento.
- 1992 Aumento de las tasas de imposición sobre la propiedad y el uso de automóviles a 2.5, 6.5 y 10.0 por ciento.
- 1997 Reducción de la imposición sobre los automóviles nuevos (medida temporal aplicable solamente durante un año).

Impuestos indirectos

- 1989 Reducción de las tasas para tabaco y vinos.
- 1993 Reducción de las tasas para cerveza.

Repartición de impuestos federales

- 1996 Medidas para introducir un nuevo federalismo

Reglas para la repartición de impuestos federales

El fondo general para la repartición fue incrementado a un 20 por ciento de los ingresos tributarios federales "compatibles" – es decir, 7 puntos porcentuales más que anteriormente.

El gobierno federal distribuirá directamente a los estados y a los municipios un 20 por ciento de los ingresos provenientes de los impuestos indirectos sobre las bebidas alcohólicas y la cerveza, y un 8 por ciento de los impuestos sobre el tabaco.

Nuevo calendario para las transferencias ligadas a la repartición de los impuestos federales a lo largo del año, con el fin de mejorar la tesorería de los niveles más bajos. 90 por ciento de los fondos deberán ser repartidos mensualmente y sólo un 10 por ciento será reservado hasta finales del año fiscal.

El gobierno federal incrementa la proporción de los ingresos provenientes de los puentes de cuota que serán distribuidos a los estados y municipios en un 25 por ciento de los ingresos operacionales (contra un 10 por ciento anteriormente). Estos recursos deberán ser asignados a la infraestructura y a gastos de inversión.

Devolución de responsabilidades

Los niveles inferiores (locales) son autorizados a cobrar derechos por las licencias para apertura de bares.

Se les autoriza a cobrar impuestos sobre los servicios hospitalarios y sobre la propiedad y uso de automóviles. A partir de 1997, el monto de los ingresos provenientes del impuesto federal sobre los automóviles nuevos será transmitido íntegramente a los niveles inferiores.

El impuesto federal sobre la adquisición de bienes inmobiliarios es revocado, y los niveles inferiores serán autorizados a establecerlo.

- 1997 Reducción de las tasas federales de imposición sobre las loterías (de 21 a 15 por ciento); los estados pueden cobrar una tasa de 6 por ciento sobre esa misma base. En el marco de un acuerdo de cooperación administrativa, los estados son autorizados a administrar un cierto número de impuestos federales. Esto es visto como un incentivo para mejorar su capacidad de recaudación en la medida en que pueden conservar cualquier impuesto adicional que resulte de las auditorías fiscales que ellos realicen (esto se aplica al impuesto al ingreso, al impuesto sobre el activo, a los impuestos indirectos para los pequeños contribuyentes y al IVA).

Anexo II

Problemas principales de los estudios sobre la estructura fiscal en los países miembros de la OCDE durante los años 1990

La función del sistema fiscal consiste en permitir al gobierno enfrentar su restricción presupuestal inter-temporal mediante la generación de ingresos suficientes, de la manera más eficiente, equitativa y maniobrable posible⁷. Esto implica que la imposición debe minimizar los desincentivos al trabajo, a la inversión y al ahorro; que se respete la igualdad horizontal y que la igualdad vertical sea debidamente tomada en cuenta⁸; y que las leyes y regulaciones fiscales no sean indebidamente complejas y difíciles de hacer cumplir por parte de las autoridades. Aunque estas orientaciones generales constituyen un conjunto de "principios básicos" para la imposición, hay mayor ambigüedad cuando se trata de ponerlos en práctica. En teoría, el impuesto que introduce menos distorsiones es aquel basado en un monto fijo donde cada individuo paga la misma cantidad de impuesto. Esto plantea problemas de desigualdad vertical así como de generación suficiente de ingresos. La mayoría de los modelos de equilibrio general llegan a la conclusión que la imposición al consumo introduce menos distorsiones que la imposición al ingreso (dado que la imposición al consumo puede ser vista como un impuesto proporcional al ingreso permanente o al ingreso inter-generacional, que no distorsiona las decisiones inter-temporales, es decir los ahorros y la inversión). Sin embargo, esto también plantea problemas de desigualdad vertical y posiblemente de cumplimiento de las obligaciones fiscales, dado que la tasa de ingreso-neutro sería probablemente muy alta para la mayor parte de los países miembros de la OCDE. Otro problema consiste en decidir si el ingreso de diferentes fuentes debería ser gravado a tasas dependientes de la elasticidad de las bases, o si debería aplicarse un esquema de tasa única al ingreso agregado de las diferentes fuentes (el denominado principio de Shantz-Haig-Simons). En la práctica, es difícilmente posible identificar e instrumentar algo parecido a un "sistema fiscal óptimo" y el diseño concreto del sistema fiscal estará determinado por una gran cantidad de características, frecuentemente relacionadas entre ellas, específicas a cada país en particular – como el nivel de ingreso y su distribución, la regulación y la flexibilidad de los mercados del trabajo y de los productos, la magnitud relativa de las distorsiones provenientes de diferentes impuestos y su impacto en la actividad económica y/o en el bienestar social, la estructura industrial, las consideraciones relacionadas con la competencia fiscal y preferencias políticas en cuanto a los niveles de gasto público. Además, el contexto político global es evidentemente decisivo en el diseño del sistema fiscal, como lo son también las capacidades administrativas existentes.

El tema de la estructura fiscal general es quizá el problema más esencial en el diseño de los sistemas fiscales. Se observa una convergencia considerable de las estructuras fiscales dentro de la zona OCDE, pero persisten importantes diferencias entre los países. De una manera general, la

gran mayoría de las reformas fiscales se tradujeron en un incremento de la imposición directa al trabajo bajo la forma de contribuciones a la seguridad social, en una disminución tanto de las tasas estatutarias como de las tasas efectivas promedio en lo que tiene que ver con la imposición a las empresas y, en cuanto a la imposición al consumo, en un desplazamiento en detrimento de los impuestos indirectos y a favor del impuesto al valor agregado. También se asistió a un ligero aumento en el uso de impuestos para la protección del medio ambiente, especialmente en Europa. Estas modificaciones parecen haber sido determinadas por dos tipos de consideraciones. Primero, el deseo de obtener ganancias de eficiencia gracias a la reforma de los sistemas fiscales. Evidentemente, la prioridad acordada a la búsqueda de métodos de imposición que generen menos distorsiones tenía que aumentar a medida que la carga fiscal misma aumentaba dentro de la OCDE. El segundo tipo de consideraciones fue indudablemente la globalización, dado que estas reformas buscaron reducir las tasas marginales aplicadas a las bases fiscales más móviles (y, entonces, a aquellas bases con respuestas más elásticas a la imposición), y aumentar las tasas marginales aplicadas a las bases fiscales menos móviles. En ese sentido, las reformas correspondían en consecuencia al principio básico de diseño de los sistemas fiscales – a saber, que las distorsiones fiscales son minimizadas si la carga es concentrada sobre las bases fiscales que reaccionan relativamente poco a la imposición. Al mismo tiempo, sin embargo, este desplazamiento de la estructura fiscal hizo surgir muy serias preocupaciones en cuanto a la distribución y a la equidad fiscal. Se resumen a continuación algunos de los temas principales de los estudios sobre la estructura fiscal en los países miembros de la OCDE.

Primero, se defendió en cierta medida la idea de privilegiar los impuestos generales al consumo (IVA) con respecto a la imposición al ingreso. Esto reduciría los desincentivos fiscales sobre las decisiones inter-temporales (es decir, sobre el ahorro y la inversión). Además, es menos fácil en general escapar a los impuestos al consumo mediante la economía informal o subterránea. Sin embargo, los impuestos al consumo tienden a ser menos progresivos que los impuestos al ingreso, pueden introducir distorsiones en los patrones de consumo si las tasas no son uniformes o si se exenta a ciertos bienes y servicios, y la resistencia de los contribuyentes muestra frecuentemente un sesgo importante contra los impuestos al consumo (Messere, 1993). Además, ese tipo de desplazamiento podría tener consecuencias sobre la distribución generacional en favor de las generaciones más jóvenes durante la transición, ya que las personas con activos acumulados bajo el régimen de imposición al ingreso de hecho “pagarían dos veces” por el hecho de consumir esos activos bajo el régimen de imposición al consumo.

Segundo, una medida que atrajo significativamente la atención en Europa fue el desplazamiento de los impuestos sobre la nómina hacia el IVA (ver, por ejemplo, OCDE, 1995). Esta medida es particularmente atractiva para aquellos países donde los impuestos sobre la nómina han sido altos y crecientes, y donde los acuerdos en los mercados laborales convierten una parte del impacto de este tipo de impuestos en desempleo⁹. El efecto de ese tipo de medida sería de desplazar una parte de la carga fiscal hacia aquellos que están fuera de la fuerza de trabajo (es decir, quienes perciben ingresos del capital o de transferencias), reduciendo así los desincentivos que se ejercen sobre los empleadores para contratar trabajo – en particular trabajadores con baja calificación y a tiempo parcial en la medida en que las contribuciones a la seguridad social son devengadas a partir de la primera unidad de ingreso recibido y disminuyen por encima de ciertos niveles superiores. Una variante de esta propuesta se concentra en el desplazamiento de los impuestos sobre el trabajo hacia los impuestos sobre la energía, en cuyo caso una parte de la carga fiscal podría (aunque no necesariamente) recaer sobre los consumidores y los productores de energía. Un cierto número de países experimentaron ya este tipo de impuestos (Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Noruega, Suecia y el Reino Unido). Los pocos estudios empíricos existentes sobre estas medidas sugieren que el impacto de tales medidas sobre el empleo es extremadamente pequeño.

Una de las dificultades encontradas en la instrumentación de políticas que hacen caer el peso de la carga fiscal sobre las personas que reciben transferencias, tiene que ver con la reducción de los niveles de vida de los beneficiarios de las transferencias. Si se les compensa completamente por el incremento en los precios que resultaría del aumento de los impuestos, entonces los márgenes de maniobra liberados para las reducciones de impuestos al trabajo se verían muy reducidos. Además, un desplazamiento de ese tipo podría tener solamente efectos marginales sobre las decisiones relacionadas con la oferta de trabajo, en la medida en que éstas dependen de la carga fiscal total sobre los hogares (es decir, incluyendo los impuestos al consumo), ver a este respecto Layard *et al.* (1996). También se ha señalado que ese tipo de desplazamiento podría – al menos en el corto plazo – mejorar la competitividad-salario dado que el IVA, contrariamente a los impuestos sobre la nómina, es deducible en las fronteras. Aunque correctos, sobre todo para aquellos países con regímenes de tasa de cambio fija y un ajuste lento de los salarios, esos argumentos provisorios no deberían, por sí solos, justificar un ajuste a los regímenes fiscales.

Tercero, los lazos entre los sistemas fiscales y las ganancias han sido ampliamente analizados, en particular la existencia de las llamadas trampas de la pobreza o del desempleo, en las cuales las familias con bajos ingresos enfrentan tasas marginales efectivas de imposición cuando suben en la escala de ingresos, o cuando encuentran un trabajo. De hecho, durante las últimas dos décadas, mientras que las tasas marginales efectivas de imposición se han reducido en general para los ingresos altos, apenas se han modificado, e incluso en ciertos países aumentaron, para los contribuyentes de bajos ingresos. Sin embargo, como se señaló en *Implementing the OECD Jobs Strategy (1997)*, las tasas marginales efectivas de imposición para los bajos ingresos se redujeron durante los años 1990 en varios países, entre los cuales Francia, el Reino Unido, Canadá, Dinamarca, Islandia, Holanda, Nueva Zelanda y Suecia. Las medidas orientadas a reducir las trampas de la pobreza o del desempleo, mediante la introducción de prestaciones ligadas al empleo, fueron introducidas o ampliadas en Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá, Australia, Irlanda y Nueva Zelanda. Este fue también el caso en México con la introducción en 1994 – y su ampliación en 1995 – de un crédito de impuesto progresivo con respecto al salario.

Cuarto, en algunos pocos países, se ha propuesto un desplazamiento de las contribuciones a la seguridad social por parte de los empleados hacia un impuesto al ingreso, aunque el monto de los ingresos recaudados podría ser destinado a prestaciones ligadas al bienestar social. El debate se sitúa aquí entre, por un lado, aquellos que ven en las contribuciones sociales una forma de seguro, y, por el otro, aquellos que las consideran como una forma regresiva de imposición, con tasas uniformes, bajos niveles superiores, y ausencia de modulación de los subsidios en función de la situación de las familias. En la mayor parte de los países miembros de la OCDE, el lazo entre las contribuciones y las prestaciones es en el mejor de los casos leve, y la seguridad social no es *de facto* sino un impuesto al trabajo. Francia y Suecia redujeron recientemente los impuestos sobre la nómina sin modificar globalmente las brechas fiscales sobre el ingreso del trabajo. En México, la reforma de la seguridad social también se dirige en esta dirección (ver *Estudio económico, México*, 1998).

Quinto, un desplazamiento general de las bases fiscales móviles hacia las bases inmóviles está siendo ampliamente considerado, dado que la liberalización comercial y de los mercados de capital aumenta el potencial de competencia fiscal entre los países. El compromiso a encontrar consistirá en saber en qué medida las tasas marginales de imposición más altas sobre aquellos factores relativamente inmóviles pueden remplazar los impuestos sobre los factores móviles, para de esa manera proteger los ingresos internos, sin provocar distorsiones excesivas en la oferta y la demanda de esos factores inmóviles. Hasta ahora, hay poca evidencia empírica sobre un posible impacto de la globalización y la competencia fiscal crecientes sobre los perfiles de las estructuras fiscales internas (dejando de lado aquí a la Unión Europea, donde ha habido una considerable convergencia hacia una imposición indirecta en razón de la instrumentación gradual del mercado único).

Anexo III

Disposiciones institucionales del régimen fiscal, 1998¹⁰

El ingreso proveniente de actividades individuales no empresariales es gravado con tasas que van de 3 a 35 por ciento (Cuadro A1). Las tasas estatutarias, tanto las inferiores como las superiores, son más bajas que las observadas en la mayoría de los otros países miembros de la OCDE¹¹. Las categorías de ingreso están indizadas a la inflación sobre una base semestral. Contrariamente a lo que sucede en muchos otros países miembros de la OCDE, México no aplica bandas de exención para los ingresos bajos (Cuadro A2). Sin embargo, se otorga una deducción básica por los bonos de vacaciones y los aguinaldos de fin de año. Además, la existencia del crédito de impuesto al salario significa que las personas con ingresos bajos pagan tasas negativas. Otras deducciones especiales incluyen los gastos médicos, transporte escolar, costos funerarios, donaciones caritativas y contribuciones voluntarias a los esquemas de pensión (hasta por un cierto límite). El ingreso por rentas imputadas a los propietarios de su vivienda no es gravado, mientras que los gastos por intereses, inclusive sobre la vivienda, no son deducibles para las personas físicas. El ingreso proveniente de intereses reales positivos es gravado con una tasa de 17 por ciento, que se aplica únicamente a los primeros diez puntos porcentuales de interés y sólo a los instrumentos financieros con vencimiento menor a un año. La exención fiscal se aplica al ingreso proveniente de los intereses de títulos gubernamentales y de varios otros instrumentos. Los estados y los municipios no pueden gravar el ingreso, pero los estados pueden cobrar impuestos sobre la nómina.

El sistema de seguridad social fue radicalmente reformado en los últimos años. El esquema de pensión fue transformado de un sistema de retención de cuotas a medida que se reciben los ingresos a un sistema de financiamiento por capitalización, y el financiamiento del seguro médico está siendo transformado para reducir la imposición al trabajo, incrementar la viabilidad financiera del sistema y volver más atractiva la afiliación a la seguridad social para la población no cubierta del sector informal¹². El nuevo sistema de pensión refuerza el lazo entre las contribuciones de los trabajadores y las prestaciones recibidas, lo que reduce los incentivos para que los trabajadores evadan su declaración de ingreso, o para que lo subestimen. Además de las contribuciones obligatorias, los trabajadores pueden hacer depósitos voluntarios en sus cuentas de retiro, y el gobierno paga una contribución fija. La reforma del financiamiento del seguro médico aumenta las contribuciones provenientes de los impuestos generales, reduciendo en consecuencia la participación de las contribuciones a la seguridad social (excepto para los ingresos más bajos) y sus tasas marginales (Cuadro A1). Esto podría reducir los problemas de sub-declaración del ingreso¹³ y facilitar la integración de los trabajadores del sector informal al sector formal, dado que los impuestos sobre la nómina recaen con más fuerza sobre los trabajadores con menores remuneraciones y a tiempo parcial (OCDE, 1998).

El ingreso de las empresas es gravado a una tasa uniforme de 34 por ciento – lo que es globalmente conforme a lo que sucede en la mayoría de los otros países miembros de la OCDE (Cuadro A3) e inferior a las tasas prevalecientes en Estados Unidos y Canadá. Como en el caso del

esquema aplicado al ingreso de las personas físicas, el ingreso de las empresas está completamente indizado para tomar en cuenta los efectos de la inflación. Además del impuesto al ingreso, las empresas mexicanas tienen que hacer un pago dentro del esquema denominado reparto de utilidades, mediante el cual un 10 por ciento de las ganancias después de impuestos del año precedente es distribuido a los trabajadores¹⁴. En función de su instrumentación, este esquema puede aumentar la tasa efectiva de imposición a las empresas hasta en 10 puntos porcentuales (esto es, de 34 a 44 por ciento)¹⁵. Tales esquemas no existen en otros países miembros de la OCDE. México instrumentó recientemente las orientaciones de la OCDE en cuanto a la fijación de las transferencias, y aplicó también un conjunto de reglas específicas a las operaciones de los residentes en paraísos fiscales. Los dividendos son gravados a nivel de la empresa, pero los individuos pueden elegir la imposición de los dividendos dentro del esquema aplicado al ingreso de las personas físicas (aumentando su valor bruto en un factor de 1.515) y acreditar el impuesto pagado a nivel de la empresa. Así se evita la doble imposición de los dividendos y se asegura un tratamiento igual al financiamiento de las empresas mediante la emisión de capital o las ganancias no distribuidas. En comparación con la mayoría de los otros países miembros de la OCDE, la brecha sobre los dividendos – es decir, la diferencia entre las ganancias brutas a nivel de la empresa y el dividendo neto apropiado por el accionista individual – es correspondientemente baja en México (Cuadro A3). En conformidad con la integración de la imposición a las personas físicas y a las empresas, los trabajadores independientes son libres de elegir entre el esquema de imposición al ingreso de las personas físicas y el de imposición al de las empresas.

Con el propósito de mejorar el cumplimiento de la imposición a las empresas, se introdujo en 1989 un impuesto al valor neto (“impuesto al activo”), mediante el cual los activos netos son gravados con una tasa única actualmente de 1.8 por ciento. El impuesto al activo puede ser acreditado en el pago de los impuestos al ingreso, y su objetivo es básicamente limitar la evasión del impuesto al ingreso – por ejemplo, mediante la fijación de transferencias o la sobreestimación de los costos – al imponer una tasa mínima a la actividad empresarial por encima de un cierto umbral. La justificación para usar un impuesto al activo, contra por ejemplo un impuesto con monto fijo, es que los activos reflejan en principio la capacidad de obtención de ganancias de una empresa. Desde un punto de vista administrativo, las empresas tienen menores incentivos a subestimar la inversión en sus declaraciones, en comparación con el ingreso, ya que ello tendría consecuencias negativas sobre sus deducciones por amortización. La tasa actual del impuesto de 1.8 por ciento supone que el rendimiento real anual del capital privado sobrepasaría el 5.3 por ciento en promedio. Si este es el caso, el impuesto a los activos no distorsiona los incentivos a la inversión (dado que el impuesto al ingreso generado sería superior al impuesto al activo) – y una tasa más baja de rendimiento indicaría, en cualquier caso, un uso ineficiente de los activos. El impuesto a los activos fomenta entonces una asignación eficiente del capital. El impuesto a los activos fue fuertemente criticado por el sector empresarial, no sólo porque se aplica en aquellos años en que las empresas registran pérdidas¹⁶, sino también porque desalienta la inversión extranjera, al no permitirse la deducción de los gastos de lanzamiento de estos inversionistas. Aunque no es normalmente recomendado para gravar directamente al capital en razón de las posibles consecuencias negativas sobre la acumulación de capital – y, en efecto, los impuestos al valor neto solo existen en otros pocos países miembros de la OCDE (Canadá, Suiza, Finlandia y Islandia) – este tipo de impuesto tiene una justificación evidente en el caso de México, dados los problemas administrativos ligados al control y al cumplimiento de los pagos de impuestos al ingreso de las empresas. Un estudio concluyó así que cada peso recaudado por concepto de impuesto a los activos se traduce en 3.5 pesos adicionales de impuestos al ingreso de las empresas, lo que confirma entonces la importante función de control de este impuesto a los activos¹⁷. Los impuestos a los activos o impuestos a la riqueza neta también existen en un cierto número de otros países de América Latina¹⁸.

Además del régimen fiscal general para las empresas, existen tres regímenes especiales parcialmente entrelazados: el régimen simplificado para los sectores de la agricultura¹⁹, la pesca y el transporte terrestre; el régimen con tasa especial para la agricultura y la edición; y el régimen para los pequeños contribuyentes. El régimen simplificado aplica la tasa normal de impuesto a las empresas de 34 por ciento, pero calcula el ingreso sobre la base de los flujos de tesorería. Todos los gastos son entonces inmediatamente deducibles (en particular, la inversión en activos físicos y financieros), y sólo los recursos retirados de la empresa son sujetos al impuesto. En la práctica, esto deja a las empresas bajo este régimen, que son normalmente empresas familiares, un amplio margen para evitar cualquier tipo de imposición. El régimen con tasa especial aplica solo la mitad de la tasa normal de impuesto a las empresas, es decir 17 por ciento sobre el ingreso y 0.9 por ciento sobre los activos, para las empresas elegibles²⁰. Finalmente, el régimen para los pequeños contribuyentes incluye a las empresas con un ingreso bruto anual inferior a 2.2 millones de pesos. Este esquema fue establecido especialmente para favorecer el registro de las pequeñas empresas y de los trabajadores independientes en el sector formal así como para reducir los costos administrativos del gobierno ligados a este tipo de contribuyentes. Además de evitar la complejidad del régimen general, en particular las prácticas contables para tomar en cuenta la inflación, este régimen incluye también menores requisitos para la declaración. El ingreso bruto es gravado con tasas que van de 0.25 a 2.5 por ciento. Aunque los regímenes especiales como los existentes en México no son inusuales en otros países miembros de la OCDE ni en otros países de América Latina, la justificación económica de un trato preferente a ciertos sectores o tipos de empresas es, muy frecuentemente, débil. Este es en gran medida el caso en México, donde las concesiones acordadas – especialmente por los regímenes simplificado y con tasa más baja – parecen reflejar más un trato de favor a grupos que ejercen presión política que consideraciones macroeconómicas y estructurales profundas.

La imposición al consumo ha representado normalmente entre 40 y 50 por ciento de los ingresos tributarios totales (excluyendo las contribuciones de PEMEX) y sus fuentes se reparten casi equitativamente entre los ingresos por IVA y los otros impuestos al consumo, particularmente impuestos indirectos y derechos de aduana y sobre las importaciones. Los ingresos por IVA fueron fuertemente influenciados por las numerosas modificaciones al sistema a lo largo de los años – durante los años noventa, en particular, la decisión en 1990 de transferir la administración del IVA de los estados al gobierno federal, la reducción de la tasa normal en 1992 y su viraje en 1995 (como se señalo en el Anexo I). En términos generales, el sistema mexicano del IVA está organizado de una manera no muy diferente al de los otros países. Aplica una tasa normal (actualmente de 15 por ciento) y un cierto número de bienes y servicios (alimentos, medicinas, periódicos, etc.) son exentados o gravados a una tasa menor, en este caso igual a cero. Además, la tasa normal del IVA es reducida a 10 por ciento en las zonas cercanas a la frontera con Estados Unidos. Sin embargo, México se distingue de un gran número de otros países miembros de la OCDE por la cantidad de exenciones y de bienes con tasa cero²¹. En la mayoría de los otros países miembros de la OCDE, las tasas más bajas son aplicadas a una variedad mucho menor de bienes y servicios (Cuadro A4). México permite también importantes deducciones a los pequeños comerciantes con respecto a lo observado en otros países miembros de la OCDE, con excepción de Japón. Una innovación en la dirección opuesta consiste en la inclusión de algunos servicios financieros, en particular los créditos al consumo y los préstamos personales, en la base de imposición. Globalmente, sin embargo, los ingresos por concepto de IVA son relativamente bajos en comparación con las normas internacionales – de los países miembros de la OCDE que aplican el IVA, sólo Japón y Canadá tienen proporciones ingreso/PIB más bajas.

El problema de la exención y la tasa cero a una gran variedad de bienes y servicios no se relaciona solamente con los ingresos a los que se renuncia *per se* por la estrechez de la base, sino también con el hecho de que se abren múltiples posibilidades para el no cumplimiento y la evasión – por ejemplo, al atribuirse falsamente a ciertas transacciones el estatuto de ventas con tasa cero o

con exención – volviendo así más difícil para la administración fiscal el respeto más apropiado del régimen del IVA. Este problema se ve agravado por la posibilidad que tienen las empresas de recibir reembolsos en efectivo de los créditos del IVA. En la mayoría de los países, la tasa cero sólo se aplica al sector exportador, y la única actividad económica que cabe esperar obtenga sistemáticamente un crédito de impuesto superior a sus adeudos fiscales son las empresas exportadoras. En esos países, las autoridades prefieren con frecuencia otorgar la opción de reembolso del IVA únicamente a las empresas exportadoras, de modo de no sobrecargar a la administración con las tareas de procesamiento y control que implican las demandas de reembolso. En México, la justificación económica para recurrir a los impuestos al consumo (a saber, que no distorsionan las decisiones de ahorro y de inversión) se ve también diluida en la medida en que las tasas diferentes distorsionan los precios relativos. Finalmente, al permitir un tratamiento preferente a una gran variedad de bienes y servicios, las presiones para obtener rentas podrían aumentar dado que los contribuyentes dentro del régimen normal se ven motivados para intentar también obtener la exención o la tasa cero.

Los impuestos indirectos están basados en el mismo sistema de créditos, débitos y reembolsos que el IVA, mientras que en la mayoría de los otros países los impuestos indirectos sólo son cobrados en el punto de importación — o de producción. Aunque técnicamente elegante, el sistema mexicano es difícil de administrar, lo que da lugar a problemas de no cumplimiento también en este sistema. Como la mayoría de los otros países, México cobra impuestos indirectos sobre los combustibles, las bebidas alcohólicas, el tabaco y los automóviles. Ningún impuesto indirecto es aplicado a las actividades que afectan el medio ambiente. Los ingresos provenientes de los impuestos indirectos con respecto al PIB fluctuaron ampliamente durante el período 1980-1996, con un coeficiente de variación dos veces más grande que el de los ingresos provenientes del IVA con respecto al PIB. La causa principal proviene del impuesto indirecto sobre los combustibles, que fluctúa en una relación inversamente proporcional con el precio del petróleo. El precio de los combustibles al consumidor final en las gasolineras es fijado mensualmente por las autoridades, con las tarifas determinadas en el presupuesto anual²². El impuesto indirecto es entonces determinado como un residuo resultante de la diferencia entre el precio administrado al consumidor y el precio de importación del petróleo ajustado por los costos de comercialización y un margen de ganancia de PEMEX. Cuando los precios de mercado del petróleo caen, los precios administrados al consumidor se mantienen constantes y, consecuentemente, los ingresos por impuestos indirectos se incrementan. Sin embargo, el ingreso global recibido será dominado por la caída en los otros ingresos relacionados con el petróleo. Los ingresos recuperados por PEMEX son descritos con más detalle en el Recuadro 4 del texto principal.

Notas

1. La indización al salario mínimo implica cierto deslizamiento dado que los ajustes al salario mínimo son sistemáticamente menores a la inflación.
2. La exclusión de las prestaciones sociales de la base fiscal fue seguida de un incremento gradual de este componente del ingreso, hasta cerca de 1/3 de la nómina de los empleadores (Francisco Gil Díaz, 1995).
3. El coeficiente de subsidio es calculado a nivel del empleador y no del trabajador. Esta medida redujo las tasas efectivas marginales de imposición en montos importantes – de acuerdo a ciertas estimaciones en casi 50 por ciento (Francisco Gil, 1995).
4. Las tasas de imposición son reducidas en 75 por ciento si los contribuyentes de estos sectores colocan su producción mediante la transformación industrial.
5. Esta medida debería ser considerada en el contexto de un esfuerzo general por reducir los problemas de los deudores surgidos después de la crisis del peso, a fin de evitar el desarrollo de una cultura generalizada de no pago. Los programas de apoyo a los otros deudores y a los bancos son presentados en el Capítulo IV.
6. Esta medida estaba destinada a apoyar la recuperación económica; fue prorrogada en 1997 para reforzar al sector orientado al mercado interno.
7. Ver, por ejemplo, Goode, 1984.
8. La igualdad horizontal se refiere a una situación en la cual los individuos con el mismo nivel de ingreso son gravados al mismo nivel. La igualdad vertical implica que los pagos de impuestos aumentan con el ingreso.
9. Aunque el impacto de las contribuciones a la seguridad social depende del grado de flexibilidad del mercado laboral, existe cierta evidencia empírica que muestra que esos impuestos tienen un efecto sobre el empleo más importante que otro tipo de impuestos, ver OCDE, *Jobs Study (1994)*.
10. Un panorama detallado del sistema fiscal mexicano aparece en el Cuadro A1.
11. Suiza tiene tasas menores a nivel del gobierno central, pero no así cuando se toman en cuenta los impuestos al ingreso por parte de los gobiernos locales. Nueva Zelanda tiene una tasa superior más baja, igual a 33 por ciento.
12. Mayores detalles sobre esta reforma aparecen en el *Estudio económico, México* de 1998 y en el Capítulo IV de este Estudio.
13. Los registros del IMSS muestran que en 1993 uno de cada cinco trabajadores contribuían al IMSS sobre la base de un salario mínimo o menos, mientras que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo, sólo uno de cada 40 trabajadores recibía ese nivel de salario tan bajo.
14. Formalmente, este esquema no es un impuesto ya que forma parte de la Ley Federal del Trabajo y no de las leyes fiscales. Sin embargo, tiene *de facto* los mismos efectos que un impuesto al ingreso.
15. Lo más probable, sin embargo, es que la influencia mayor caiga sobre los trabajadores, y que el incremento efectivo de la tasa de imposición a las empresas sea significativamente menor a 10 puntos porcentuales. Debería señalarse además que el reparto de utilidades es deducible del ingreso de las empresas en la medida en que sobrepase las prestaciones sociales. Como éstas últimas normalmente exceden con mucho 10 por ciento de las ganancias, la deducción efectiva del reparto de utilidades es probablemente pequeña.
16. Sin embargo, los pagos de impuestos a los activos pueden ser deducidos por aquella cantidad en que el impuesto al ingreso de las empresas excede el impuesto a los activos en cualquiera de los siguientes diez años. De la misma manera, la cantidad en que los impuestos al ingreso superaron a los impuestos a los

activos durante los pasados tres años son deducibles del impuesto a los activos en un año dado. Las empresas nuevas son exentadas durante 3 años, y las empresas con ingresos inferiores a 8.9 millones de pesos (1998) también son exentadas.

17. Gil Díaz (1995).
18. Shome (1992).
19. Que incluye la ganadería y la silvicultura.
20. Los trabajadores en la agricultura y la pesca también son completamente exentos de obligaciones fiscales para los ingresos por debajo de 20 veces el salario mínimo.
21. Las exenciones difieren de la imposición a tasa cero en el hecho de que las empresas que venden productos exentados no pueden reclamar la acreditación del IVA incluido en sus compras (es decir, el IVA pagado es entonces transferido al consumidor, y todas las transacciones anteriores a la venta con exención son gravadas). Además, si las ventas de una empresa consisten exclusivamente en mercancías exentas, se le puede considerar como exterior a la cadena del IVA y tratar como a un consumidor final. Las exenciones deberían entonces ser consideradas como una mejor opción que la tasa cero tanto desde el punto de vista administrativo como desde el punto de vista de los ingresos, aunque no desde el punto de vista de la redistribución dado que el remplazo de la tasa cero por exenciones incrementaría los precios de un cierto número de bienes de primera necesidad.
22. La Secretaría de Hacienda tiene la facultad de aumentar discrecionalmente los precios administrados, sin la aprobación del Congreso.

Cuadro A1. **Características principales del sistema fiscal, 1998**

Impuesto	Naturaleza del impuesto	Deducciones y exenciones	Tasas	
Impuestos federales	<p>El IIP es cobrado sobre el ingreso de las personas físicas proveniente de todo tipo de fuentes, incluyendo sueldos y salarios, ingreso de actividades empresariales, honorarios por servicios, propiedades inmobiliarias e intereses. Las modificaciones en el valor real de los activos y obligaciones debidas a la inflación son tomadas en cuenta al determinar la base fiscal. El ingreso incluye también las ganancias como consecuencia del efecto de los cambios en la tasa de cambio sobre el valor de las deudas denominadas en divisas.</p> <p>Las declaraciones de impuestos deben ser presentadas antes de finales del mes de abril del año siguiente al año en el cual surgió el ingreso. Las personas exentas de esta obligación incluyen los empleados cuyo ingreso salarial proviene exclusivamente de un sólo empleador y aquellos cuyos impuestos fueron pagados mediante retención en la fuente.</p> <p>Los disposiciones del impuesto al ingreso incluyen un conjunto separado de reglas para el cálculo de los ingresos derivados de la actividad empresarial, que son básicamente las mismas que se aplican al cálculo del ingreso en el esquema del impuesto al ingreso de las empresas (IIE). Los trabajadores independientes con actividades empresariales pueden elegir entre incluir las ganancias empresariales, multiplicadas por 1.515, en su declaración final de impuestos como parte de su ingreso gravable global y recibir un crédito por adelantado a la tasa de impuesto a las empresas, o pagar impuestos sobre este ingreso separadamente bajo el esquema aplicable a las ganancias empresariales. Si el ingreso bruto del año precedente excede 2.2 millones de pesos (1997), pueden optar por el régimen especial para los pequeños contribuyentes, en el cual el ingreso bruto es gravado a tasas que van de 0 a 2.50 por ciento (7 categorías). El sistema fiscal simplificado permitido bajo el IIE también se aplica a los individuos con ingresos de actividades empresariales en los mismos sectores que determinan la elegibilidad para las empresas (ver más adelante).</p>	<p>Ciertos rubros de ingreso están exentos del impuesto al ingreso si son pagados por personas físicas; esos rubros incluyen: ingresos provenientes de la agricultura, la ganadería, la silvicultura o la pesca, en la medida en que no excedan 20 veces los salarios mínimos anuales; los intereses pagados por las instituciones crediticias sobre los depósitos de ahorro, que no excedan dos veces los salarios mínimos generales durante un año y cuyos intereses no excedan la tasa fijada día a día por el Congreso; intereses pagados sobre las inversiones en obligaciones registradas del gobierno federal; intereses sobre bonos, obligaciones y otros documentos de crédito con plazos mayores a un año y emitidos públicamente bajo las reglas fijadas por la SHCP; intereses pagados sobre bonos y deudas emitidas por instituciones internacionales de crédito de las cuales México forma parte; herencias, prestaciones sociales calculadas sobre la base del salario mínimo siempre y cuando no excedan los límites establecidos por la Ley Fiscal; ciertas prestaciones de la seguridad social y otras prestaciones recibidas por los trabajadores.</p> <p>Deducciones por gastos personales: gastos de transporte escolar de los descendientes directos del contribuyente en las zonas donde ese tipo de transporte es necesario; gastos médicos, dentales y hospitalarios del contribuyente y las personas a su cargo; gastos funerarios de las personas a cargo hasta por un salario mínimo anual; y donaciones a instituciones calificadas. Además, los residentes pueden deducir los depósitos hechos en cuentas especiales de ahorro individual, las primas pagadas en los planes de seguro para el retiro a las instituciones mexicanas, y el costo de las acciones en sociedades de inversión específicas (hasta un cierto límite).</p>	Ingreso gravable ¹	Porcentaje en exceso
1. Impuestos al ingreso			0	3
1.1. <i>Personas físicas:</i>			3 639	10
1.1.1. Impuesto al ingreso de las personas físicas (IIP)			30 884	17
			54 275	25
			63 093	32
			75 539	33
			152 352	34
			240 128	35
			Subsidio fiscal Ingreso gravable ¹	Subsidio porcentual sobre la tasa marginal
	0	50		
	3 639	50		
	30 884	50		
	54 275	50		
	63 093	50		
	75 539	40		
	152 352	30		
	240 128	20		
	304 704	10		
	365 644	0		

Las categorías de ingreso son ajustadas semestralmente por la inflación.

1. Cada línea se refiere a una categoría del impuesto al ingreso cuyo límite inferior está dado por la línea y el límite superior por la línea siguiente.

Fuente: Ley fiscal de 1998.

Cuadro A1. **Características principales del sistema fiscal, 1998** (continuación)

Impuesto	Naturaleza del impuesto	Deducciones y exenciones	Tasas																														
	<p>El ingreso proveniente de las siguientes fuentes recibe un tratamiento especial: servicios personales, alquiler de bienes inmobiliarios, ventas de activos personales (no inmobiliarios), hasta por un ingreso neto de tres veces el salario mínimo. Un tratamiento especial está implícito en la definición de gastos deducibles, que incluye interés y amortización, así como de los pagos fiscales estimados y retención en la fuente. Los contribuyentes con ingresos provenientes de las tres fuentes anteriores son elegibles para los subsidios y los créditos (ver Deducciones y exenciones) otorgados de acuerdo a las disposiciones generales del IIP.</p> <p>Los dividendos y las ganancias distribuidas son exentos del IIP si se pagan con cargo a la cuenta especial de ganancias distribuibles (ver IIE más adelante) o sujetos a un impuesto final a la tasa del IIE si son distribuidos con cargo a otras fuentes. El impuesto final se aplica a los dividendos o a las ganancias distribuidas multiplicados por 1.515.</p> <p>Los individuos pueden optar por incluir los dividendos y las ganancias en el ingreso gravable, en cuyo caso ambos son multiplicados por 1.515 y se recibe un crédito sobre el impuesto al ingreso devengado a la tasa del IIE.</p> <p>Para los intereses que no están exentos bajo el impuesto al ingreso de las personas físicas, el impuesto retenido en la fuente es de 17 por ciento sobre los primeros 10 puntos porcentuales de interés. Los intereses pagados a las personas físicas por las cuentas especiales de ahorro están sometidos a una retención en la fuente de 35 por ciento, que puede ser acreditada contra la obligación final. Una retención en la fuente de 15 por ciento es aplicada a las cuentas indizadas de ahorro (UDI). Los intereses y las ganancias de transacciones financieras derivadas están sometidos a una retención en la fuente provisional de 15 por ciento, cargada como crédito contra la obligación fiscal anual.</p>	<p>El impuesto al ingreso de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la edición de libros es disminuido en 50 por ciento.</p> <p>Subsidio fiscal. Los individuos reciben un crédito sobre el impuesto al ingreso devengado, calculado como se muestra en la columna siguiente Tasas.</p> <p>Crédito general. Los individuos tienen derecho a un crédito general de impuesto de 1 303.86 pesos en base anual (1998).</p> <p>Crédito de salario. En lugar del crédito general único, las personas que reciben ingresos salariales tienen derecho a un crédito de impuesto que se determina de acuerdo a las tarifas mostradas en Tasas.</p> <p>Crédito de impuesto exterior. Se otorga a los contribuyentes un crédito por los impuestos pagados al exterior sobre los ingresos provenientes de una fuente externa. Este crédito está limitado al monto del ingreso con fuente externa multiplicado ya sea por la tasa del IIE para los contribuyentes que calculan su impuesto de acuerdo a las reglas aplicadas al ingreso de las actividades empresariales, o por la tasa del IIP para los contribuyentes que lo calculan bajo las reglas del esquema general del IIP</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th colspan="2">Crédito de salario (1998)</th> </tr> <tr> <th>Ingreso gravable¹</th> <th>Crédito de salario anual</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0.01</td> <td>2 985</td> </tr> <tr> <td>12 972</td> <td>2 983</td> </tr> <tr> <td>19 100</td> <td>2 983</td> </tr> <tr> <td>19 457</td> <td>2 982</td> </tr> <tr> <td>25 467</td> <td>2 880</td> </tr> <tr> <td>25 943</td> <td>2 805</td> </tr> <tr> <td>27 760</td> <td>2 805</td> </tr> <tr> <td>32 604</td> <td>2 598</td> </tr> <tr> <td>34 591</td> <td>2 382</td> </tr> <tr> <td>39 125</td> <td>2 160</td> </tr> <tr> <td>45 646</td> <td>1 859</td> </tr> <tr> <td>52 166</td> <td>1 596</td> </tr> <tr> <td>54 135</td> <td>1 304</td> </tr> </tbody> </table> <p>1. Cada línea se refiere a una categoría de ingreso cuyo límite inferior está dado por la línea y el límite superior por la línea siguiente.</p> <p>Fuente. Ley Fiscal de 1998.</p>	Crédito de salario (1998)		Ingreso gravable ¹	Crédito de salario anual	0.01	2 985	12 972	2 983	19 100	2 983	19 457	2 982	25 467	2 880	25 943	2 805	27 760	2 805	32 604	2 598	34 591	2 382	39 125	2 160	45 646	1 859	52 166	1 596	54 135	1 304
Crédito de salario (1998)																																	
Ingreso gravable ¹	Crédito de salario anual																																
0.01	2 985																																
12 972	2 983																																
19 100	2 983																																
19 457	2 982																																
25 467	2 880																																
25 943	2 805																																
27 760	2 805																																
32 604	2 598																																
34 591	2 382																																
39 125	2 160																																
45 646	1 859																																
52 166	1 596																																
54 135	1 304																																

Cuadro A1. **Características principales del sistema fiscal, 1998** (continuación)

Impuesto	Naturaleza del impuesto	Deducciones y exenciones	Tasas
1.1.2. Retención en la fuente	<p>El ingreso proveniente del empleo está sometido a una retención en la fuente mensual del impuesto al ingreso, a las tasas mostradas en la columna Tasas. La retención en la fuente es acreditada contra la obligación final.</p> <p>Impuesto anual. Además de la retención en la fuente mensual, el encargado de la retención debe calcular cada año el impuesto anual sobre el ingreso proveniente del empleo devengado por cada empleado a las tasas anuales del IIP, tomando en cuenta el subsidio fiscal normal y una lista de crédito que combina las listas de crédito usadas durante el año para el ingreso proveniente del empleo propiamente dicho o el crédito general para los otros ingresos.</p> <p>La obligación de los empleadores de llenar una declaración fiscal anual a nombre de sus empleados, no se aplica para aquellos empleados que se comprometan a llenar su declaración anual.</p>		
1.1.3. Plusvalías	<p>Las plusvalías realizadas por las personas físicas mediante la transferencia o la venta de bienes inmobiliarios, de títulos, y de propiedades personales, son gravadas en tanto que ingresos provenientes de la transferencia o disposición de bienes. Para calcular las plusvalías, se deduce del precio de venta de los activos su costo de adquisición ajustado por la inflación. Una deducción por amortización de los edificios es hecha igualmente. Las plusvalías provenientes de la compra de bienes inmobiliarios son gravadas en tanto que ingreso ordinario.</p>	<p>Las plusvalías no son gravadas cuando surgen de las situaciones siguientes: venta de una residencia personal si la persona la ocupaba desde al menos dos años antes de la venta; transferencia de propiedad por muerte o donación a miembros de la familia inmediata; venta de títulos si la operación es hecha a través de la Bolsa mexicana y ciertos mercados de valores de países con los que se ha firmado algún tratado; la venta de propiedades personales hasta por un monto anual que no exceda tres veces el salario mínimo.</p>	
1.2. Impuesto sobre remesas del exterior	<p>Retención en la fuente sobre los salarios, intereses, y regalías pagados a los no residentes.</p>	<p>La exención de intereses incluye a los intereses sobre préstamos otorgados al gobierno federal.</p>	

Cuadro A1. **Características principales del sistema fiscal, 1998** (continuación)

Impuesto	Naturaleza del impuesto	Deducciones y exenciones	Tasas								
1.3. Actividad empresarial	Impuesto general al ingreso de las personas morales. El impuesto incluye los cambios en el valor de los activos y las obligaciones provocados por la inflación, por ejemplo las ganancias recibidas por un contribuyente como consecuencia de la disminución del valor real de las deudas. El ingreso gravable es igual al ingreso bruto menos los gastos y las pérdidas netas originadas en periodos precedentes. Las declaraciones del impuesto al ingreso de las empresas deben presentarse el 31 de marzo.	Los dividendos y la distribución de ganancias están exentos cuando se pagan con la cuenta de ganancias distribuibles (es decir, después del impuesto al ingreso de las empresas). El ingreso no gravable incluye: <i>i)</i> aumentos de capital; <i>ii)</i> pagos de los accionistas para cubrir pérdidas; <i>iii)</i> primas recibidas por la emisión de acciones; <i>iv)</i> apreciación de las acciones en otras empresas en razón del uso del método de evaluación contable del capital; <i>v)</i> reevaluación de los activos y del capital; <i>vi)</i> dividendos y ganancias recibidas de otras personas morales residentes. Estos ingresos deben ser incluidos en el ingreso sometido al reparto de utilidades.	34 por ciento.								
1.3.1. Impuesto al ingreso de las empresas (IIE)	La recepción de ingresos por la oferta de bienes y servicios corresponde al día en que el contrato pertinente concluye o al de cualquiera de las siguientes circunstancias que ocurra primero: la emisión de una factura por el precio, la entrega de los bienes, o el pago parcial de los bienes. Los intereses son incluidos en el ingreso gravable de las empresas que lo reciben. Las regalías son normalmente incluidas en el ingreso bruto de quien las recibe. Las plusvalías obtenidas por las compañías de negocios son normalmente incluidas en los ingresos brutos. Al calcular las plusvalías gravables sobre las ventas de terrenos, edificios y maquinaria y equipo, el costo histórico del saldo no amortizado es ajustado por la inflación. Las ganancias y pérdidas ligadas a la tasa de cambio son tratadas como intereses. Las compañías deben mantener una cuenta especial de ganancias distribuibles, definidas como las ganancias netas de IIE; los gastos no deducibles diferentes a las reservas; y los dividendos recibidos de otras compañías residentes. Los dividendos y otras distribuciones son deducidas de esa cuenta especial, como lo son las deducciones de capital tratadas como dividendos.	Amortización. Los activos fijos pueden ser amortizados a porcentajes fijos anuales (método de amortización constante), que son, para las siguientes categorías generales de activos, los siguientes: <table border="1"> <tbody> <tr> <td>Edificios</td> <td>5¹</td> </tr> <tr> <td>Maquinaria y equipo</td> <td>5-25²</td> </tr> <tr> <td>Computadoras y periféricos</td> <td>30</td> </tr> <tr> <td>Vehículos</td> <td>25</td> </tr> </tbody> </table> <p>Las bases para la amortización anual son ajustadas por la inflación.</p> <ol style="list-style-type: none"> Una tasa de 10 % se aplica a las construcciones catalogadas como monumentos arqueológicos, artísticos, históricos o patrimoniales. Algunas pocas maquinarias tienen tasas de 50-100 %. 	Edificios	5 ¹	Maquinaria y equipo	5-25 ²	Computadoras y periféricos	30	Vehículos	25	
Edificios	5 ¹										
Maquinaria y equipo	5-25 ²										
Computadoras y periféricos	30										
Vehículos	25										

Cuadro A1. **Características principales del sistema fiscal, 1998** (continuación)

Impuesto	Naturaleza del impuesto	Deducciones y exenciones	Tasas
		Deducción inmediata. Los contribuyentes pueden optar por reemplazar la deducción anual de amortización de acuerdo a las reglas normales, por una deducción inmediata de amortización para ciertos activos. Esta deducción es un porcentaje del costo original, por ejemplo:	
		Edificios	74
		Maquinaria y equipo	74-95.7
		Computadoras y periféricos	94
		La deducción inmediata iguala el valor presente de las deducciones anuales de amortización usando una tasa de descuento real de 3 por ciento. La deducción inmediata no se aplica a los muebles, equipos de oficina, vehículos y aeroplanos. La deducción inmediata es válida para los contribuyentes fuera de las tres más grandes zonas metropolitanas - Ciudad de México, Monterrey, y Guadalajara - e, independientemente de su lugar de residencia, para los contribuyentes cuyos ingresos y activos brutos no superen 7 y 14 millones de pesos, respectivamente.	
	Régimen simplificado. Incluye las actividades ligadas a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y el transporte terrestre. El ingreso gravable se calcula con base en los flujos de tesorería, de tal manera que sólo los recursos retirados de la entidad generadora son sometidos al impuesto.		34 por ciento
	Régimen con tasa especial. Se aplica a la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la edición.		17 por ciento (o 25.5 por ciento si estos contribuyentes, con excepción de los dedicados a la edición, comercializan o industrializan sus productos)
	Régimen especial para pequeños contribuyentes. Se aplica a las personas que realizan alguna actividad empresarial con un ingreso bruto anual inferior a 2.2 millones de pesos.		0-2.5 por ciento del ingreso bruto

Cuadro A1. **Características principales del sistema fiscal, 1998** (continuación)

Impuesto	Naturaleza del impuesto	Deducciones y exenciones	Tasas
1.3.2 Impuesto sobre activos empresariales	<p>Impuesto que deben pagar las empresas, los individuos y los negocios no registrados (residentes o no residentes) que realizan actividades empresariales o que trabajan para negocios sujetos al impuesto, en particular las maquiladoras. El impuesto sobre los activos es reducido por el monto pagado por concepto de IIE. Además, la cantidad pagada por concepto de IIE que excede al impuesto sobre los activos en un año dado puede ser usada para obtener un reembolso del impuesto sobre los activos pagado en cualquiera de los diez años anteriores.</p> <p>La base del impuesto es el valor promedio de los activos poseídos durante el año fiscal o los anteriores cuatro años, a elección del contribuyente, menos el valor promedio de las obligaciones con otras empresas residentes en México, con excepción de las obligaciones contratadas con el sector financiero. La declaración de este impuesto se hace al mismo tiempo que la declaración de impuestos al ingreso. Los procedimientos para ajustar el valor de los activos a la inflación son especificados en un conjunto de reglas detalladas.</p>	<p>Inventarios. No son reconocidos para propósitos fiscales. Todas las compras y los costos de producción son deducibles cuando ocurren. Los intereses y las pérdidas por inflación son deducibles si se les calcula de acuerdo a las reglas que exigen que el contribuyente calcule la ganancia inflacionaria derivada de obligaciones monetarias.</p> <p>Transferencia de pérdidas. Las pérdidas netas pueden ser deducidas de las ganancias gravables de los diez años posteriores al año en que ocurrieron. No se permite la transferencia hacia atrás de las pérdidas. Las pérdidas netas son ajustadas por la inflación. Las pérdidas ligadas a ventas de acciones, de deuda y de otras obligaciones transferibles, pueden ser deducidas únicamente de las ganancias realizadas por la venta de tales activos durante el año de la pérdida o los cinco años siguientes.</p> <p>Crédito de impuesto externo. Se otorga un crédito por pago de impuestos al exterior sobre los ingresos provenientes de una fuente externa. Este crédito está limitado al monto del ingreso con fuente externa multiplicado por la tasa del IIE.</p> <p>Las compañías con ingresos inferiores a 8.9 millones de pesos están exentas. Para las instituciones financieras, el impuesto es cobrado sobre los activos y los pasivos que no son sujetos a intermediación financiera. Las compañías no están sujetas durante: <i>i</i>) el periodo previo al inicio de operaciones; <i>ii</i>) el primer año de operaciones; <i>iii</i>) los dos años fiscales posteriores al primer año de operaciones, y <i>iv</i>) el último año fiscal para las compañías en liquidación. Cuando el IIE excede al impuesto sobre los activos, el exceso puede ser transferido hacia atrás hasta 10 años y acreditado contra el pago mínimo de impuestos en cualquiera de esos años, y un reembolso puede ser solicitado.</p> <p>El exceso del IIE con respecto al impuesto sobre los activos durante los tres años previos puede ser acreditado contra el impuesto sobre los activos en el año en curso.</p>	<p>1.8 por ciento.</p> <p>(0.9 por ciento para las entidades en el régimen de tasa especial, ver más arriba)</p>

Cuadro A1. **Características principales del sistema fiscal, 1998** (continuación)

Impuesto	Naturaleza del impuesto	Deducciones y exenciones	Tasas		
2. Contribuciones a la seguridad social	El sistema de seguridad social para los empleados del sector privado (IMSS) conoció una reforma importante en 1997, en cuanto a sus componentes de pensión y de seguro médico. El financiamiento del sistema de pensión, basado ahora en cuentas individuales, es compartido entre empleadores, empleados y el gobierno, de acuerdo al esquema siguiente:	Contribuciones al esquema de pensión y al seguro por invalidez después de la reforma del IMSS			
			Prima (por ciento del salario)	Techo (veces el salario mínimo)	Financiamiento
		Invalidez y seguro de vida	2.5	15-25 ¹	Tripartita ²
		Atención médica a pensionados	1.5	15-25 ¹	Tripartita ²
		Jubilación y retiro por vejez	4.5	15-25 ¹	Tripartita ²
		Contribuciones del gobierno	365 pesos ³	-	Gobierno
		Ahorro para la jubilación:			
		cuentas individuales	2.0	15-25 ¹	Empleador
		INFONAVIT (vivienda)	5.0	10	Empleador
		Contribuciones voluntarias	-	-	Empleado/empleador
<ol style="list-style-type: none"> Incremento de 15 salarios mínimos en 1997 a 25 salarios mínimos en 2007. Empleador 70 por ciento, trabajador 25 por ciento y gobierno 5 por ciento del total. A precios constantes de 1997, monto equivalente a 5.5 por ciento del salario mínimo en el Distrito Federal, indizado a este salario mínimo. 					

El financiamiento del sistema de seguro médico está siendo transformado gradualmente durante un período de transición de diez años (1997 a 2007).

	Financiamiento del fondo de salud del IMSS	
	1997	2007
Gobierno		
Fija	13.9 x Salario mínimo	13.9 x Salario mínimo
Maternidad y enfermedad	0.05 % del salario	0.05 % del salario
Empleadores		
Fija	13.9 x Salario mínimo	20.4 x Salario mínimo
Proporcional	6 % del salario	1.1 % del salario
Maternidad y enfermedad	> 3 x Salario mínimo	> 3 x Salario mínimo
	0.70 % del salario	0.70 % del salario
Empleados		
Proporcional	2 % del salario	0.4 % del salario
Maternidad y enfermedad	> 3 x Salario mínimo	> 3 x Salario mínimo
	0.25 % del salario	0.25 % del salario

Fuente: Autoridades nacionales, OCDE, *Estudio económico*, México, 1998.

Cuadro A1. **Características principales del sistema fiscal, 1998** (continuación)

Impuesto	Naturaleza del impuesto	Deducciones y exenciones	Tasas
3. Impuestos nacionales sobre bienes y servicios	El IVA es aplicado a las transacciones siguientes: transferencias de bienes; entrega de servicios independientes, incluidos servicios profesionales e intereses no explícitamente exentos; concesión del uso temporal o del derecho de usar un bien (alquiler); importaciones de bienes y servicios.	Crédito de impuesto. Los contribuyentes pueden deducir de sus obligaciones de IVA, el IVA cargado a los insumos o pagado por el contribuyente sobre sus importaciones.	15 por ciento. 10 por ciento para las zonas fronterizas.
3.1. Impuesto al valor agregado	<p>Punto fiscal. Se realiza una transferencia de bienes sujeta al impuesto y el impuesto debe ser pagado cuando: <i>i</i>) la propiedad es físicamente entregada; <i>ii</i>) el precio es total o parcialmente pagado; <i>iii</i>) el documento pertinente que cubre la transferencia es emitido.</p> <p>Monto gravable. El IVA es calculado con base en el precio, libre de cualquier impuesto, derechos, intereses o penalidades. Si no hay un precio, la base es el valor de mercado. Si no hay valor de mercado, entonces se usa un valor estimado.</p>	<p>Reembolso del impuesto. Si los créditos en un mes exceden las obligaciones de IVA, el contribuyente puede transferir el saldo al mes siguiente o solicitar un reembolso del impuesto por el saldo total.</p> <p>Personas exentas. Los individuos que realizan actividades de venta de bienes y servicios únicamente a consumidores finales, están exentos, siempre y cuando sus ingresos en el año precedente no sobrepasen un millón de pesos (monto ajustado anualmente por la inflación). Los individuos que realizan actividades en la agricultura, la silvicultura o la pesca están exentos dentro de los mismos límites.</p> <p>Transacciones exentas: herencias; donaciones; terrenos; construcción ligada a los terrenos siempre y cuando sea usada como casa habitación; libros, periódicos, revistas, y derechos de autor; propiedades personales usadas; billetes de lotería, juegos y premios; moneda nacional y divisas; acciones, obligaciones y títulos.</p> <p>Servicios exentos: servicios empleados contra remuneración; educación en escuelas e instituciones debidamente reconocidas; transporte público terrestre de personas (el transporte ferroviario es gravable); seguro contra riesgos en la agricultura y la ganadería; seguro de vida para pensión y pagos vitalicios; intereses sobre la mayoría de los préstamos empresariales y para los primeros préstamos hipotecarios a personas físicas, y otros tipos de intereses especificados por la ley; transacciones financieras derivadas, servicios médicos.</p>	<p>Tasa cero para los siguientes bienes y servicios: productos animales y vegetales no transformados con excepción del caucho; alimentos con excepción de los alimentos transformados y del salmón ahumado y caviar; medicinas patentadas; leche; hielo y agua; servicios específicos, maquinaria y equipo para la agricultura y la pesca; venta al mayoreo de oro, lingotes de oro y joyería con un contenido de al menos 80 por ciento de oro.</p> <p>Las exportaciones tienen tasa cero.</p>

Cuadro A1. **Características principales del sistema fiscal, 1998** (continuación)

Impuesto	Naturaleza del impuesto	Deducciones y exenciones	Tasas
3.2. Impuestos indirectos	<p>Un impuesto indirecto es cobrado sobre ciertos bienes y servicios específicos. El impuesto se aplica de acuerdo al sistema del valor agregado hasta el nivel de mayoreo. Los cigarros, la gasolina y el diesel son gravados únicamente a nivel del productor o del importador.</p> <p>Monto gravable. Con respecto a las importaciones, el impuesto indirecto se calcula normalmente con base en el valor de las importaciones más los derechos de aduana y otros impuestos sobre las importaciones, con excepción del IVA.</p>		<p>Combustible: Sobre la base de la diferencia entre la paridad de importaciones y el precio administrado al consumidor final.</p> <p>Cerveza: 25-60 por ciento</p> <p>Vino: 25-30 por ciento</p> <p>Bebidas alcohólicas: 60 por ciento</p> <p>Aceites minerales: 39.3-78.9 por ciento</p> <p>Tabaco: 20.9 por ciento</p> <p>Automóviles nuevos: 2 a 17 por ciento más una cuota fija, basados ambos en el precio de compra.</p> <p><i>Fuente:</i> OCDE, <i>Consumption Tax Trends</i>, edición de 1998.</p>
4. Impuestos al comercio y las transacciones internacionales	<p>Los derechos de aduana son cobrados sobre el valor en la aduana de la mayoría de los bienes importados.</p> <p>Pueden cobrarse aranceles compensatorios a las mercancías que la Secretaría de Comercio haya demostrado que fueron importadas bajo condiciones consideradas de competencia desleal en el comercio internacional.</p> <p>Además de los derechos de importación, las importaciones pueden estar sometidas al IVA y a los impuestos indirectos.</p>	<p>Las mercancías pueden ser importadas temporalmente libres de impuestos. Las autoridades aduanales pueden permitir que las mercancías sean procesadas, transformadas, o reparadas en almacenes de depósito, para ser posteriormente exportadas o regresadas al extranjero.</p>	<p>El arancel prevé tasas hasta de 20 por ciento. El arancel promedio se redujo a cerca de 11 por ciento (1995).</p>
4.1. Derechos de importación			
4.2. Derechos de exportación	<p>Los derechos de exportación son cobrados sobre pocos bienes exportados, por ejemplo serpientes de cascabel y tortugas marinas vivas, pero la exportación de la mayoría de los bienes manufacturados no es gravada.</p>		
Impuestos estatales			
1. Impuesto sobre la nómina	<p>El Distrito Federal y algunos estados cobran un impuesto pequeño sobre las nóminas, que debe ser retenido por los empleadores.</p>		
2. Impuesto sobre transferencias de propiedad	<p>La venta de bienes inmobiliarios esta sometida a un impuesto federal y un impuesto similar es cobrado por cada estado, bajo un acuerdo que evita la doble imposición. La base de imposición es el precio de venta.</p>	<p>No se cobra ningún impuesto a la herencia a nivel federal, ni a nivel local.</p>	<p>La tasa del impuesto federal es de 2 por ciento, y los impuestos locales no pueden ser superiores al impuesto federal.</p>

Cuadro A1. **Características principales del sistema fiscal, 1998** (continuación)

Impuesto	Naturaleza del impuesto	Deducciones y exenciones	Tasas
3. Impuesto sobre automóviles	Los estados aplican un impuesto sobre los automóviles de más de 10 años, basado en el valor residual del vehículo. Más importante aún, los estados administran y se apropian de los ingresos generados por el impuesto federal a los automóviles aplicado a los vehículos de menos de 10 años. Este impuesto está basado en el precio de compra ajustado por la inflación y la depreciación.		
Impuestos municipales Impuesto predial local	El impuesto es cobrado sobre la base del valor catastral de la propiedad inmobiliaria.		

Cuadro A2. **Tasas y estructura del impuesto al ingreso de las personas físicas, 1998**

	Impuestos cobrados por el Gobierno central				Tasas de impuestos sub-nacionales por ciento	Tasa marginal superior de impuesto al ingreso salarial por ciento	Deducción de pagos de intereses ²		Ingreso imputado por renta
	Tasas marginales superior e inferior por ciento ¹	Número de categorías fiscales ¹	Banda de tasa cero	Crédito de impuesto			Vivienda	Consumo	
México	3-35	8	Si	No	-	35.0	N	N	E
Estados Unidos	15-39.6	5	Si	No	0 -11.6	48.1	FA(C)	N	E
Canadá	17.5-31.3	4	No	Si	0 -22.8	54.1	N	N	E
Alemania	25.9-53.0	3	Si	No	-	55.9	N	N	E
Grecia ³	5-40	4	Si	No	-	40.0	FA	N	T
Nueva Zelanda	15-33	3	No	Si	-	33.0	N	N	E
Portugal	15-40	4	No	Si	-	46.6	FA(C)	N	E
España	17-47.6	8	Si	No	3-8.4	56.0	PC	N	T
Turquía	25-55	7	Si	No	-	61.3	FA	N	T

1. Con exclusión de las bandas cero y de las deducciones.

2. Abreviaciones: FA = Deducción total o deducción de impuesto; PC = Deducción parcial (proporcional) del crédito de impuesto; (C) = Deducción sujeta a un techo; N = No deducción; E = Exención; T = Gravado.

3. 1997 en lugar de 1998.

Fuente: Autoridades nacionales; OCDE, *Tax Data Base*, 1998; *European Tax Handbook*, 1998.

Cuadro A3. **Tasas estatutarias y reglas para la imposición de las empresas, 1998**

	Tasa de referencia del gobierno central (porcentaje)	Tasa marginal superior ¹ (porcentaje)	Impuesto al valor neto	Brecha para los dividendos ²	Tasas especiales (incluye tasa sobre ganancias pequeñas) (porcentaje)
México	34	34	Impuesto al valor neto de 1.8 por ciento.	35	17/25.5
Estados Unidos	35	39.5	Ningún impuesto al valor neto de las empresas	67.7	15
Canadá	29.1	46.1	Ningún impuesto al valor neto de las empresas	73.6	13.12/22.12
Alemania ³	47.5/30	58.2	Impuesto empresarial al capital, abolido en enero de 1998	49.3	44.31/23.74
Grecia ⁴	35/40	40/35	Ningún impuesto al valor neto de las empresas	53.8	-
Nueva Zelanda	33	33	..	33	-
Portugal	34	37.4	Ningún impuesto al valor neto de las empresas	53.1	-
España	35	35.8	Ningún impuesto al valor neto de las empresas	60.4	Varias, dependiendo de la actividad
Turquía	25	44	Ningún impuesto al valor neto de las empresas	66.4	20
<i>Memorandum items:</i>					
Argentina		33			
Brasil		25			
Chile		15			

1. Incluye impuestos locales y sobrecargas.

2. Diferencias entre las ganancias antes de impuestos de las compañías que distribuyen los dividendos y el dividendo neto recibido por los accionistas.

3. Estas tasas se aplican únicamente a las ganancias no distribuidas.

4. 1997 en lugar de 1998.

Fuente: OCDE, *Tax Data Base*, 1998; Fuentes nacionales y *European Tax Handbook*, 1998.

Cuadro A4. **Características principales de los sistemas del IVA en algunos países selectos**

	Tasa normal del IVA	Concesiones a los pequeños comerciantes (en US\$)	Derogaciones con respecto a las exenciones normales ¹		Cobertura de las tasas más bajas	
			Exenciones diferentes a las "exenciones normales"	Imposición de las "exenciones normales"	Tasa cero ²	Tasas más bajas
México	15	112 194	Venta de libros, periódicos, revistas, monedas y piezas de oro y plata, cambio de divisas, venta al por menor de lingotes de oro, derechos de autor, transporte público terrestre de pasajeros, actividades ligadas a la agricultura, la silvicultura y la pesca.	Servicios postales y de seguro, con excepción del seguro de vida y del seguro agrícola. Alquiler de edificios comerciales y servicios financieros ligados a los créditos al consumo y a los préstamos personales.	La venta de animales y vegetales no transformados con excepción del caucho; medicinas patentadas, leche, agua, hielo, alimentos con excepción de los alimentos transformados y del salmón ahumado y caviar; equipo y maquinaria agrícolas, y barcos de pesca; venta al mayoreo de oro, lingotes de oro y joyería, algunos servicios a la agricultura y a la pesca, alquiler de ciertos equipos y maquinaria agrícola, exportación de bienes y servicios.	Venta de bienes y servicios en las zonas fronterizas. Tasa = 10 por ciento.
Estados Unidos	-	-	-	-	-	-

Cuadro A4. **Características principales de los sistemas del IVA en algunos países selectos** (continuación)

	Tasa normal del IVA	Concesiones a los pequeños comerciantes (en US\$)	Derogaciones con respecto a las exenciones normales ¹		Cobertura de las tasas más bajas	
			Exenciones diferentes a las "exenciones normales"	Imposición de las "exenciones normales"	Tasa cero ²	Tasas más bajas
Canadá ³	7/15	22 760	Guarderías, ayuda legal, transbordador, cuotas de puentes y caminos, servicios municipales normales.	Loterías y juegos, suministro y alquiler de terrenos y edificios comerciales, servicios postales nacionales.	Medicinas, tiendas de abarrotes, exportaciones, ciertos servicios financieros (generalmente a los no residentes), ciertos productos agrícolas y pesqueros, aparatos médicos, viajes internacionales y servicios de transporte, organizaciones internacionales y oficiales, agricultura, metales preciosos (ventas de 25 centavos o menos mediante aparatos mecánicos que funcionen con monedas).	-
Alemania ⁴	16	21 352	-	-	-	Libros, alimentos, periódicos, ciertos eventos culturales, trabajo caritativo que no sea exentado, transporte (sólo se aplica al transporte de pasajeros en barco y al transporte público local de pasajeros). Tasas = 7 por ciento
Grecia ⁵	18	7 444	-	Cultura (tasa más baja)	-	Libros, cultura, alimentos, medicina, periódicos. Tasas = 4 y 8 por ciento.

Cuadro A4. **Características principales de los sistemas del IVA en algunos países selectos** (continuación)

	Tasa normal del IVA	Concesiones a los pequeños comerciantes (en US\$)	Derogaciones con respecto a las exenciones normales ¹		Cobertura de las tasas más bajas	
			Exenciones diferentes a las "exenciones normales"	Imposición de las "exenciones normales"	Tasa cero ²	Tasas más bajas
Nueva Zelanda ⁷	12.5	21 126	Oferta de metales finos (oro, plata y platino).	Servicios postales, atención médica y dental, trabajos caritativos (diferentes a las donaciones incondicionales), educación, actividades no comerciales de organizaciones caritativas (diferentes a las donaciones incondicionales), servicios culturales, seguro y reaseguro (diferentes al seguro y reaseguro de vida), alquiler de propiedades inmobiliarias (diferente al alojamiento residencial), loterías y juegos, suministro de terrenos y edificios (diferente al de terrenos y edificios utilizados para el alojamiento residencial durante cinco años o más).	Suministro de actividades gravables (comerciales o industriales) en tanto que negocios prósperos; oferta de metales finos (oro, plata o platino) por parte de una refinería de metal fino; suministro por parte de una autoridad local del impuesto al petróleo de las autoridades locales (distribución del impuesto al petróleo de las autoridades locales entre las diferentes autoridades locales); exportación de bienes y servicios (aquellos bienes y servicios destinados al consumo fuera de las fronteras de Nueva Zelanda).	Para estancia de largo plazo en una habitación comercial. Ciertos servicios, si son proporcionados como parte de un derecho de ocupación, son sometidos al impuesto a la tasa normal de 60 % del valor de la oferta (una tasa efectiva más baja sobre tales servicios de 7.5 por ciento).

Cuadro A4. **Características principales de los sistemas del IVA en algunos países selectos** (continuación)

	Tasa normal del IVA	Concesiones a los pequeños comerciantes (en US\$)	Derogaciones con respecto a las exenciones normales ¹		Cobertura de las tasas más bajas	
			Exenciones diferentes a las «exenciones normales»	Imposición de las «exenciones normales»	Tasa cero ²	Tasas más bajas
Portugal ⁶	17	12 790	Agricultura	–		Alimentos, objetos esenciales, medicinas, libros, periódicos, electricidad, distribución de agua, alojamiento, transporte de pasajeros, admisión a eventos deportivos. Tasas = 5 y 12 por ciento.
España	16	–	Derechos de autor ligados a la literatura y a las obras de arte.	Algunos servicios culturales siempre y cuando los consumidores paguen por ellos.	–	Libros, vivienda social, restauración, ciertos servicios culturales y de entretenimiento, alimentos, hoteles, restaurantes, materiales para minusválidos, medicinas, transporte, periódicos, equipos colectivos, servicios funerarios, agricultura y silvicultura. Tasas = 4 y 7 por ciento.

Cuadro A4. **Características principales de los sistemas del IVA en algunos países selectos** (continuación)

	Tasa normal del IVA	Concesiones a los pequeños comerciantes (en US\$)	Derogaciones con respecto a las exenciones normales ¹		Cobertura de las tasas más bajas	
			Exenciones diferentes a las «exenciones normales»	Imposición de las «exenciones normales»	Tasa cero ²	Tasas más bajas
Turquía ⁸	15	–	Entrega y reparación de vehículos de transporte marítimo, aéreo y ferroviario, utilizados en actividades comerciales e industriales, servicios sociales, agua usada en la agricultura.	Servicios educacionales y culturales, libros, revistas (tasa más baja), servicios postales, venta de edificios comerciales, alquiler, emisión de radio y de televisión, hospitales, loterías y juegos.	–	Productos agrícolas, arrendamiento, automóviles de ocasión, periódicos, libros, revistas, alimentos de primera necesidad, gas natural, cine, teatro, opera, ballet y educación Tasas = 1 y 8 por ciento.

1. Las exenciones normales son las siguientes: servicios postales, transporte de personas enfermas o heridas; atención hospitalaria y médica; sangre, tejidos y órganos humanos; cuidado dental; trabajo caritativo; educación; actividades no comerciales de organizaciones caritativas; seguro y reaseguro; alquiler de propiedades inmobiliarias; servicios financieros; apuestas, loterías y juegos; suministro de terrenos y edificios; ciertos eventos de colecta de fondos.
2. Todos los países aplican tasas cero a las exportaciones.
3. El Impuesto sobre ventas armonizadas de 15% (HST) se aplica en aquellas provincias que armonizaron su impuesto provincial sobre las ventas al menudeo con el GST federal (el HST de 15% se compone de un componente provincial de 8% y un componente federal de 7%).
4. Esta tasa se aplica desde el 1 de abril de 1998.
5. Las tasas de imposición son reducidas en un 30% en algunas zonas remotas.
6. 17% en las regiones autónomas de Madeira y de Azores.
7. Para las estancias de largo plazo en habitaciones comerciales, un GST con tasa normal es cobrado sobre el 60% del valor de la oferta.
8. Turquía aplica una tasa de 23 a 40 % sobre ciertos bienes de lujo.

Fuente: OCDE, *Consumption Tax Trends*, 1998.

OFERTAS DE EMPLEO

Departamento de Asuntos Económicos de la OCDE

El Departamento de Asuntos Económicos de la OCDE ofrece la posibilidad de ejercer, en un ambiente internacional, una actividad estimulante y enriquecedora a los economistas interesados en el análisis económico aplicado. Su campo de actividad cubre la política económica en todos sus aspectos, tanto los macroeconómicos como los microeconómicos. Su función esencial es la de proporcionar a los comités compuestos por altos funcionarios de los países Miembros, documentos y análisis sobre asuntos de actualidad. En el marco de este programa de trabajo sus tres principales características son:

- preparar los asuntos periódicos de las economías de los diferentes países Miembros;
- publicar dos veces por año los exámenes completos de la situación y de las perspectivas económicas de los países de la OCDE en el contexto de las tendencias económicas internacionales;
- analizar, bajo un enfoque de mediano plazo, determinadas cuestiones que interesan al conjunto de países de la OCDE y, en menor medida, a los países no miembros.

Los documentos establecidos para este fin, así como gran parte de los demás estudios económicos y de las estadísticas elaboradas por el Departamento, son publicados en *Perspectives Économiques de l'OCDE*, *Études économiques de l'OCDE*, *Revue économique de l'OCDE* y en la serie *Documents de Travail*, del Departamento.

El Departamento utiliza un modelo econométrico mundial, INTERLINK, que desempeña un papel importante en el establecimiento de los análisis de política económica y de los pronósticos semestrales. La utilización de amplias bases de datos internacionales y de importantes medios informáticos facilita los análisis empíricos, en gran parte incorporados al modelo.

El Departamento agrupa a cerca de 80 economistas titulados provenientes de diversas formaciones académicas y de todos los países Miembros. La mayor parte de los proyectos es realizada por equipos pequeños y duran de cuatro a dieciocho meses. Dentro del Departamento, las ideas y los puntos de vista tienen lugar entre los diferentes responsables, y todos los administradores tienen la responsabilidad de contribuir activamente al programa de trabajo.

Calificaciones requeridas por el Departamento de Asuntos Económicos

- a) Saber utilizar, con gran competencia, los instrumentos proporcionados por la teoría microeconómica y macroeconómica para responder a las cuestiones relacionadas con la política económica. En opinión de los responsables del Departamento, ello exige el equivalente a un doctorado en economía, en el caso de diplomas de un nivel menos elevado, una experiencia profesional amplia en este campo.
- b) Tener muy buen conocimiento de las estadísticas económicas y de los métodos de análisis cuantitativo; se trata, en especial, de identificar los datos, estimar las relaciones estructurales, aplicar las principales técnicas de análisis de las series cronológicas y probar hipótesis. Es esencial poder interpretar con buen criterio los resultados a partir del enfoque de la política económica.
- c) Tener un conocimiento profundo y prestar un gran interés a las cuestiones de política económica, a las evoluciones económicas y a su contexto político y social.

- d) Interesarse en el análisis de las cuestiones planteadas por los responsables políticos y tener la experiencia para poder presentar, de manera eficaz y con buen criterio, los resultados. Una experiencia profesional en lo referente a los organismos gubernamentales o a los institutos de investigación económica constituye, por tanto, una gran ventaja.
- e) Ser capaz de redactar en forma clara, eficaz y precisa. La OCDE es una organización bilingüe en la cual los idiomas oficiales son el francés y el inglés. Los candidatos deben dominar uno de estos idiomas y tener nociones del otro. El conocimiento de un tercer idioma constituye una ventaja para algunos puestos.
- f) Para determinados puestos, una especialización en algún campo particular puede ser importante, si bien el candidato seleccionado será llamado a contribuir en trabajos que llevan a una amplia gama de cuestiones relacionadas con las actividades del Departamento. En consecuencia, consideradas algunas excepciones, el Departamento no recluta a personas que poseen una especialización demasiado estrecha.
- g) El Departamento tiende a respetar un calendario muy riguroso y plazos estrictos. Por lo demás, gran parte de sus trabajos se lleva a cabo a través de grupos pequeños. Por tanto, es importante poder colaborar con otros economistas con una cultura y una experiencia profesional diferentes, dirigir el trabajo de economistas menos experimentados y realizar los trabajos dentro de los plazos requeridos.

Información general

El salario inicial depende del nivel de estudios y de la experiencia profesional, si bien el salario básico ofrecido al comienzo es de 318 660 a 393 192 francos para los administradores (economistas) y de 456 924 francos para los administradores principales (economistas de alto nivel). A este salario pueden añadirse las compensaciones por expatriación y/o por sostenimiento de la familia, de acuerdo con la nacionalidad, el lugar de residencia y la situación familiar del interesado. Los compromisos iniciales tienen una duración determinada de dos a tres años.

Estos puestos están abiertos a candidatos surgidos de los países Miembros de la OCDE. La Organización se esfuerza en mantener un equilibrio adecuado entre los agentes de sexo femenino y los de sexo masculino, y entre los surgidos de los distintos países Miembros.

Puede obtenerse una más amplia información acerca de las ofertas de empleo del Departamento de Asuntos Económicos en la siguiente dirección:

Unité administrative
Département des Affaires économiques
OCDE
2, rue André-Pascal
75775 PARIS CEDEX 16
FRANCE
E-Mail: compte.esadmin@oecd.org

Las postulaciones por escrito de las candidaturas, acompañadas de un curriculum vitae detallado en inglés o en francés, deben ser enviadas con la referencia "ECSUR" al Jefe de Personal, en la dirección suscrita arriba.

*ESTADÍSTICAS BÁSICAS:
COMPARACIONES INTERNACIONALES*

ESTADÍSTICAS BÁSICAS: COMPARACIONES INTERNACIONALES

	Unidades	Periodo de referencia ¹	Australia	Austria	Bélgica	Canadá	República Checa	Dinamarca	Finlandia	Francia	Alemania	Grecia
Población												
Total	Miles	1996	18 289	8 060	10 157	29 964	10 316	5 262	5 125	58 380	81 877	10 465
Habitantes por km ²	Número	1996	2	96	333	3	131	122	15	106	229	79
Crecimiento promedio anual neto durante los 10 años previos	%	1996	1.3	0.6	0.3	1.3	0	0.3	0.4	0.5	3	0.5
Empleo												
Empleo civil total (ECT) ²	Miles	1996	8 344	3 737 (94)	3 675 (95)	13 676	4 918	2 593	2 087	21 951	35 360	3 824 (95)
<i>del cual:</i> Agricultura	% de ECT	1996	5.1	7.2 (94)	2.5 (95)	4.1	6.3	4	7.1	4.6	3.3	20.4 (95)
Industria	% de ECT	1996	22.5	33.2 (94)	26.7 (95)	22.8	42	27	27.6	25.9	37.5	23.2 (95)
Servicios	% de ECT	1996	72.4	59.6 (94)	71.4 (95)	73.1	51.7	69	65.3	69.5	59.1	56.4 (95)
Producto Interno Bruto (PIB)												
A precios y tasas de cambio corrientes	Miles de millones US\$	1996	398.9	228.7	268.2	579.2	56.2	174.9	125.1	1 536.6	2 353.5	91.2 (95)
Per cápita	US \$	1996	21 812	28 384	26 409	19 330	5 445	33 230	24 420	26 323	28 738	8 722 (95)
A precios corrientes usando PPP corrientes ³	Miles de millones US\$	1996	372.7	172.4	222	645.1	..	118	96.7	1 198.6	1 736.1	133.5
Per cápita	US \$	1996	20 376	21 395	21 856	21 529	..	22 418	18 871	20 533	21 200	12 743
Crecimiento promedio anual en volumen durante los 5 años previos	%	1996	3.9	1.6	1.2	2.2	2	2.2	1.6	1.2	1.4	1.3 (95)
Formación bruta de capital fijo (FBCF)												
<i>de la cual:</i> Maquinaria y equipo	% del PIB	1996	20.3	23.8	17.3	17.7	33	16.7	16.1	17.4	20.6	17 (95)
Construcción de casas habitación	% del PIB	1996	10.2 (95)	8.8 (95)	7.5 (95)	6.6	..	7.9 (95)	6.4 (95)	7.8	7.6	7.7 (95)
Crecimiento promedio anual en volumen durante los 5 años previos	%	1996	4.6 (95)	5.9 (95)	4.6 (95)	5.4	..	3.2 (95)	3.5 (95)	4.4	7.3	3.3 (95)
	%	1996	5.6	2.1	0.3	2.2	9.4	2	-4.1	-1.5	0.2	0.5 (95)
Tasa de ahorro⁴												
	% del PIB	1996	18	21.9	22.2	17.8	..	17.6	19.6	18.7	20	16 (95)
Gobierno general												
Gasto corriente en bienes y servicios	% del PIB	1996	17	19.8	14.5	18.7	21.5	25.2	21.9	19.4	19.8	20.8 (95)
Empleos corrientes ⁵	% del PIB	1995	35.6	48.6	52.2	45.8	..	59.6	55.9	50.9	46.6	52.1
Recursos corrientes	% del PIB	1995	34.9	47.4	49.9	42.7	..	58.1	52.8	46.9	45.9	45
Asistencia neta oficial al desarrollo												
	% del PNB	1995	0.36	0.33	0.38	0.38	..	0.96	0.32	0.55	0.31	0.13
Indicadores de estándares de vida												
Consumo privado per cápita usando PPP corrientes ³	US\$	1996	12 596	12 152	13 793	12 959	..	12 027	10 282	12 506	12 244	9 473
Automóviles particulares por cada 1 000 habitantes	Número	1994	460	433	416	466	282	312	368	430	488	199
Teléfonos por cada 1 000 habitantes	Número	1994	496	466	449	576	209	604	551	547	483 ⁸	478
Aparatos de televisión por cada 1 000 habitantes	Número	1993	489	479	453	618	476	538	504	412	559	202
Doctores por cada 1 000 habitantes	Número	1995	2.2 (91)	2.7	3.7 (94)	2.2	2.9	2.9 (94)	2.8	2.9	3.4	3.9 (94)
Mortalidad infantil por cada 1 000 nacimientos	Número	1995	5.7	5.4	7.6 (94)	6.3 (94)	7.7	5.5	4	5.8 (94)	5.3	8.1
Precios y salarios (crecimiento promedio anual durante los 5 años previos)												
Salarios (remuneraciones o tasas según la disponibilidad)	%	1996	1.7	5.2	2.7	2.4	..	3.2	3.8	2.6	4.2	11.8
Precios al consumidor	%	1996	2.4	2.9	2.2	1.4	11.9	1.9	1.5	2	3.1	11.6
Comercio exterior												
Exportación de bienes, fob*	Millones US \$	1996	60 288	57 870	170 223 ⁷	202 320	21 910	51 030	40 576	288 450	521 263	11 501
Como % del PIB	%	1996	15.1	25.3	63.5	34.9	39	29.2	32.4	18.8	22.1	12.9 (95)
Crecimiento promedio anual durante los 5 años previos	%	1996	7.5	7.1	7.6	9.7	..	6.2	12.1	6.3	5.4	5.8
Importación de bienes, cif*	Millones US \$	1996	61 374	67 376	160 917 ⁷	170 931	27 721	44 987	30 911	271 348	455 741	27 402
Como % del PIB	%	1996	15.4	29.5	60	29.5	49.3	25.7	24.7	17.7	19.4	30.4 (95)
Crecimiento promedio anual durante los 5 años previos	%	1996	9.7	5.9	5.9	7.7	..	5.6	7.3	3.9	3.3	6.6
Reservas oficiales totales⁶												
Como proporción de las importaciones mensuales promedio de mercancías	Proporción	1996	10 107	15 901	11 789 ⁷	14 202	8 590	9 834	4 810	18 635	57 844	12 171
		1996	2	2.8	0.9	1	..	2.6	1.9	0.8	1.5	5.3

* A precios de cambio corrientes.

* A precios y tasas de cambio corrientes.

1. Salvo indicación contraria.

2. De acuerdo con la definiciones usadas en OECD, *Labour Force Statistics*.

3. PPP= paridades de poder de compra.

4. Ahorro bruto = ingreso nacional bruto disponible menos consumo privado y público.

5. Desembolsos corrientes = gasto corriente en bienes y servicios mas transferencias corrientes y pagos por ingreso de la propiedad.

6. A final de año.

7. Datos relativos a la Unión Económica Bélgica-Luxemburgo.

8. Datos relativos a la parte occidental de Alemania.

9. Incluye la construcción no habitacional.

10. Se refiere al sector público incluidas las empresas públicas.

Fuentes: Población y empleo: OCDE, *Labour Force Statistics*. PIB, FBCF y gobierno general: OCDE, *National Accounts*, vol. I y *OECD Economic Outlook, Historical Statistics*. Indicadores de estándares de vida: Diversas publicaciones nacionales.

Precios y salarios: OCDE, *Main Economic Indicators*. Comercio Exterior: OCDE, *Monthly Foreign Trade Statistics*, serie A. Reservas oficiales totales: FMI, *International Financial Statistics*.

ESTADÍSTICAS BÁSICAS: COMPARACIONES INTERNACIONALES

	Unidades	Periodo de referencia ¹	Hungría	Islandia	Irlanda	Italia	Japón	Corea	Luxemburgo	México	Holanda	Nueva Zelanda
Población												
Total	Miles	1996	10 193	270	3 621	57 473	125 864	45 545	418	96 582	15 494	3 640
Habitantes por km ²	Número	1996	77	3	52	191	333	458	161	48	380	14
Crecimiento promedio anual neto durante los 10 años previos	%	1996	-0.3	1.1	0.2	0	0.4	1	1.3	2	0.6	1.1
Empleo												
Empleo civil total (ECT) ²	Miles	1996	3 605	142	1 307	20 036	64 860	20 764	212 (95)	32 385 (95)	6 983	1 688
<i>del cual:</i> Agricultura	% de ECT	1996	8.4	9.2	10.7	7	5.5	11.6	2.8 (95)	23.5 (95)	3.9	9.5
Industria	% de ECT	1996	33	23.9	27.2	32.1	33.3	32.5	30.7 (90)	21.7 (95)	22.4	24.6
Servicios	% de ECT	1996	58.6	66.2	62.3	60.9	61.2	55.9	66.1 (90)	54.8 (95)	73.8	65.9
Producto Interno Bruto (PIB)												
A precios y tasas de cambio corrientes	Miles de millones US\$	1996	43.7 (95)	7.3	70.7	1 214.2	4 595.2	484.8	17	329.4	396	65.9
Per cápita	US \$	1996	4 273 (95)	27 076	19 525	21 127	36 509	10 644	40 791	3 411	25 511	18 093
A precios corrientes usando PPP corrientes ³	Miles de millones US\$	1996	..	6.3	68.8	1 148	2 924.5	618.5	13.5	751.1	324.5	63.6
Per cápita	US \$	1996	..	23 242	18 988	19 974	23 235	13 580	32 416	7 776	20 905	17 473
Crecimiento promedio anual en volumen durante los 5 años previos	%	1996	-2.4 (95)	1.5	7.1	1	1.5	7.1	4.8	1.7	2.3	3.7
Formación bruta de capital fijo (FBCF)												
<i>de la cual:</i> Maquinaria y equipo	% del PIB	1996	19.3 (95)	17.5	17.2	17	29.7	36.8	20.8	18	19.7	20.9
Construcción de casas habitación	% del PIB	1996	..	6.7	5.5 (95)	8.8	10.1 (95)	13	..	8.8	9.4	10
Construcción de edificios	% del PIB	1996	..	3.9	4.9 (95)	4.5	5.3 (95)	7.6	..	4.7	5	5.6
Crecimiento promedio anual en volumen durante los 5 años previos	%	1996	-0.9 (95)	-1.4	6	-1.4	1.3	6.9	0.2	-0.7	2.2	9.6
Tasa de ahorro⁴												
	% del PIB	1996	..	15.6	21.7	20.5	31.4	34.2	37.5	22.7	25.7	16
Gobierno general												
Gasto corriente en bienes y servicios	% del PIB	1996	24.9 (95)	20.8	14.1	16.4	9.7	10.6	13.6	9.7 ¹⁰	14	14.4
Empleos corrientes ⁵	% del PIB	1995	..	35.1	39.2 (94)	49.5	28.5	15.1	..	..	51.8	..
Recursos corrientes	% del PIB	1995	..	36	39.3 (94)	44.5	32	25.1	..	..	50	..
Asistencia neta oficial al desarrollo												
	% del PNB	1995	..	..	0.29	0.15	0.28	0.03	0.36	..	0.81	0.23
Indicadores de estándares de vida												
Consumo privado per cápita usando PPP corrientes ³	US\$	1996	..	14 244	10 020	12 224	13 912	7 354	17 811	5 045	12 477	10 895
Automóviles particulares por cada 1 000 habitantes	Número	1994	212	434	264	517	342	115	544	91	383	457
Teléfonos por cada 1 000 habitantes	Número	1994	170	557	350	429	480	397	564	93	509	470
Aparatos de televisión por cada 1 000 habitantes	Número	1993	427	335	301	429	618	215	261	150	491	451
Doctores por cada 1 000 habitantes	Número	1995	3.4	3.0 (94)	1.7	1.6 (92)	1.8 (94)	1.1	2.2 (93)	1.6	..	2.1
Mortalidad infantil por cada 1 000 nacimientos	Número	1995	11	6.1	6.3	6.6 (94)	4.3	9	5.3 (94)	17 (94)	5.5	7.2 (94)
Precios y salarios (crecimiento promedio anual durante los 5 años previos)												
Salarios (remuneraciones o tasas según la disponibilidad)	%	1996	..	..	3.7	3.5	1.8	..	..	-1.6	2.4	1.5
Precios al consumidor	%	1996	23.2	2.6	2.2	4.5	0.7	5.3	2.4	19.7	2.5	2
Comercio exterior												
Exportación de bienes, fob*	Millones US \$	1996	15 674	1 891	48 416	250 842	411 067	129 715	..	96 000	203 953	14 316
Como % del PIB	%	1996	35.9	26	68.5	20.7	8.9	26.8	..	29.1	51.5	21.7
Crecimiento promedio anual durante los 5 años previos	%	1996	8.9	4	14.8	8.2	5.5	12.5	..	17.6	8.9	8.2
Importación de bienes, cif*	Millones US \$	1996	18 105	2 032	35 763	206 904	349 149	150 340	..	89 469	184 389	14 682
Como % del PIB	%	1996	41.4	27.9	50.6	17	7.6	31	..	27.2	46.6	22.3
Crecimiento promedio anual durante los 5 años previos	%	1996	9.6	3.4	11.5	2.5	8	13.9	..	12.4	7.8	11.8
Reservas oficiales totales⁶												
Como proporción de las importaciones mensuales promedio de mercancías	Proporción	1996	6 812	316	5 706	31 954	150 663	23 670	..	13 514	18 615	4 140
		1996	..	1.9	1.9	1.9	5.2	..	..	1.8	1.2	3.4

* A precios y tasas de cambio corrientes.

1. Salvo indicación contraria.

2. De acuerdo con la definiciones usadas en OECD, *Labour Force Statistics*.

3. PPP= paridades de poder de compra.

4. Ahorro bruto = ingreso nacional bruto disponible menos consumo privado y público.

5. Desembolsos corrientes = gasto corriente en bienes y servicios mas transferencias corrientes y pagos por ingreso de la propiedad.

6. A final de año.

7. Datos relativos a la Unión Económica Bélgica-Luxemburgo.

8. Datos relativos a la parte occidental de Alemania.

9. Incluye la construcción no habitacional.

10. Se refiere al sector público incluidas las empresas públicas.

Fuentes: Población y empleo: OCDE, *Labour Force Statistics*. PIB, FBCF y gobierno general: OCDE, *National Accounts*, vol. I y *OECD Economic Outlook, Historical Statistics*. Indicadores de estándares de vida: Diversas publicaciones nacionales.

Precios y salarios: OCDE, *Main Economic Indicators*. Comercio Exterior: OCDE, *Monthly Foreign Trade Statistics*, serie A. Reservas oficiales totales: FMI, *International Financial Statistics*.

ESTADÍSTICAS BÁSICAS: COMPARACIONES INTERNACIONALES

	Unidades	Periodo de referencia ¹	Noruega	Polonia	Portugal	España	Suecia	Suiza	Turquía	Reino Unido	Estados Unidos
Población											
Total	Miles	1996	4 370	38 618	9 935	39 270	8 901	7 085	62 695	58 782	265 557
Habitantes por km ²	Número	1996	13	123	108	78	20	172	80	240	28
Crecimiento promedio anual neto durante los 10 años previos	%	1996	0.5	0.3	-0.1	0.2	0.6	0.8	2	0.3	1
Empleo											
Empleo civil total (ECT) ²	Miles	1996	2 110	14 977	4 475	12 394	3 963	3 803	20 895	26 088	126 708
del cual: Agricultura	% de ECT	1996	5.2	22.1	12.2	8.7	2.9	4.5	44.9	2	2.8
Industria	% de ECT	1996	23.4 (95)	31.7	31.4	29.7	26.1	27.7	22	27.4	23.8
Servicios	% de ECT	1996	71.5 (95)	46.2	56.4	61.6	71	67.4	33.1	71	73.3
Producto Interno Bruto (PIB)											
A precios y tasas de cambio corrientes	Miles de millones US\$	1996	157.8	117.9 (95)	103.6	584.9	251.7	294.3	181.5	1 153.4	7 388.1
Per cápita	US \$	1996	36 020	3 057 (95)	10 425	14 894	28 283	41 411	2 894	19 621	27 821
A precios corrientes usando PPP corrientes ³	Miles de millones US\$	1996	106.7	..	130.1	587.2	171.4	180.6	383.3	1 095.5	7 388.1
Per cápita	US \$	1996	24 364	..	13 100	14 954	19 258	25 402	6 114	18 636	27 821
Crecimiento promedio anual en volumen durante los 5 años previos	%	1996	4.1	2.2 (95)	1.5	1.3	1	0.1	4.4	2.2	2.8
Formación bruta de capital fijo (FBCF)											
de la cual: Maquinaria y equipo	% del PIB	1996	20.5	17.1 (95)	24.1	20.1	14.8	20.2	25	15.5	17.6
Construcción de casas habitación	% del PIB	1996	8.4	..	11.7 (93)	6.1 (95)	7.9	9.3	11.9	7.6	8.3 (95)
Crecimiento promedio anual en volumen durante los 5 años previos	%	1996	2.6 (94)	..	5.2 (93)	4.3 (95)	1.9	11 ⁹	8.4 (95)	3	4.1 (95)
Tasa de ahorro ⁴	% del PIB	1996	29.9	..	21.6	20.7	16	27.1	22.3	14.6	16.6
Gobierno general											
Gasto corriente en bienes y servicios	% del PIB	1996	20.5	16.9 (95)	18.5	16.3	26.2	14.3	11.6	21.1	15.6
Empleos corrientes ⁵	% del PIB	1995	45.8	..	42.5 (93)	41.2	63.8	47.7	..	42.3 (94)	34.3
Recursos corrientes	% del PIB	1995	50.9	..	39.8 (93)	37.9	57.5	53.8	..	37.2 (94)	32.1
Asistencia neta oficial al desarrollo	% del PNB	1995	0.87	..	0.27	0.24	0.77	0.34	0.07	0.28	0.1
Indicadores de estándares de vida											
Consumo privado per cápita usando PPP corrientes ³	US\$	1996	11 593	..	8 522	9 339	10 096	15 632	4 130	11 865	18 908
Automóviles particulares por cada 1 000 habitantes	Número	1994	381	186	357	351	406 (93)	451	47	372	565
Teléfonos por cada 1 000 habitantes	Número	1994	554	131	350	371	683	597	201	489	602
Aparatos de televisión por cada 1 000 habitantes	Número	1993	427	298	190	400	470	400	176	435	816
Doctores por cada 1 000 habitantes	Número	1995	2.8	2.3	3	4.1 (93)	3.1	3.1 (94)	1.2	1.6 (94)	2.6 (94)
Mortalidad infantil por cada 1 000 nacimientos	Número	1995	4	13.6	7.4	6 (94)	4	5	46.8 (94)	6.2 (94)	8 (94)
Precios y salarios (crecimiento promedio anual durante los 5 años previos)											
Salarios (remuneraciones o tasas según la disponibilidad)	%	1996	3.2	..	..	5.8	4.8	..	..	4.9	2.7
Precios al consumidor	%	1996	1.9	..	5.6	4.7	2.7	2.2	81.6	2.7	2.9
Comercio exterior											
Exportación de bienes, fob*	Millones US \$	1996	49 576	24 417	24 614	102 067	84 836	79 581	23 301	259 941	625 075
Como % del PIB	%	1996	31.4	20.7	23.8	17.5	33.7	27	12.8	22.5	8.5
Crecimiento promedio anual durante los 5 años previos	%	1996	7.8	..	8.6	11.2	9	5.3	11.1	7	8.2
Importación de bienes, cif*	Millones US \$	1996	35 575	37 185	35 192	121 838	66 825	78 052	43 094	287 033	795 289
Como % del PIB	%	1996	22.5	31.5	34	20.8	26.5	26.5	23.7	24.9	10.8
Crecimiento promedio anual durante los 5 años previos	%	1996	6.9	..	6.1	5.5	6	3.2	15.1	6.5	10.3
Reservas oficiales totales⁶											
Como proporción de las importaciones mensuales promedio de mercancías	Proporción	1996	18 441	12 409	11 070	40 284	13 288	26 727	11 430	27 745	44 536
		1996	6.2	..	3.8	4	2.4	4.1	3.2	1.2	0.7

* A precios y tasas de cambio corrientes.

1. Salvo indicación contraria.

2. De acuerdo con la definiciones usadas en OECD, *Labour Force Statistics*.

3. PPP= paridades de poder de compra.

4. Ahorro bruto = ingreso nacional bruto disponible menos consumo privado y público.

5. Desembolsos corrientes = gasto corriente en bienes y servicios mas transferencias corrientes y pagos por ingreso de la propiedad.

6. A final de año.

January 1998

7. Datos relativos a la Unión Económica Bélgica-Luxemburgo.

8. Datos relativos a la parte occidental de Alemania.

9. Incluye la construcción no habitacional.

10. Se refiere al sector público incluidas las empresas públicas.

Fuentes: Población y empleo: OCDE, *Labour Force Statistics*. PIB, FBCF y gobierno general: OCDE, *National Accounts*, vol. I y *OECD Economic Outlook, Historical Statistics*. Indicadores de estándares de vida: Diversas publicaciones nacionales.

Precios y salarios: OCDE, *Main Economic Indicators*. Comercio Exterior: OCDE, *Monthly Foreign Trade Statistics*, serie A. Reservas oficiales totales: FMI, *International Financial Statistics*.

OECD PUBLICATIONS, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
PRINTED IN FRANCE
(10 1999 40 4 P) ISBN 92-64-46981-8 – No. 50632 1999