

Economía y Política Fiscal

Jorge Abel Aguilar Pájaro



**INSTITUTO
DE ESPECIALIZACIÓN
PARA EJECUTIVOS**

Institución de Enseñanza Superior e Investigación



Primera edición: julio 2023

D.R.© Jorge Abel Aguilar Pájaro

© Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
Alfonso Herrera No. 130, Int. 11, Col. San Rafael,
Ciudad de México, C.P. 06470,
Delegación Cuauhtémoc. Teléfono: 50.97.20.70
editorial@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.com.mx

© Plaza y Valdés, S.L.
Calle Murcia, 2 Colonia de los Ángeles.
Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España.
Teléfono: 91 812 63 15 madrid@plazayvaldes.com
www.plazayvaldes.es

Formación tipográfica: Juan Carlos Tovar Moreno

ISBN: 978-607-8935-07-9

Impreso en México / Printed in México

El trabajo de edición de la presente obra fue realizado en el taller de edición de Plaza y Valdés, ubicado en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte, en la Ciudad de México, gracias a las facilidades prestadas por todas las autoridades del Sistema Penitenciario, en especial, a la Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario.

a Isela

Contenido

Presentación	15
Introducción	19
Capítulo I	27
Finanzas Públicas	29
Actividad financiera estatal	31
Federalismo Fiscal.	34
Los ingresos del Estado	37
El gasto público	42
Referencias	46
Capítulo II	49
Derecho Tributario Sustantivo	51
La Potestad Tributaria	51
Principios Constitucionales de la Tributación.	53

Interpretación de la Ley fiscal	55
El tipo impositivo	59
Las Contribuciones	62
El Impuesto	62
Los Derechos	64
Las Contribuciones Especiales.	64
La Relación Tributaria	65
La Obligación Tributaria.	66
Mínimo Vital.	68
Referencias	70
Capítulo III	73
Breve Historia	
del Pensamiento Económico	75
Economía y Teoría Económica	75
Mercantilismo	77
Los Fisiócratas.	79
Economía Clásica	81
Crítica a la Economía Política o Marxismo	85
La Escuela Neoclásica	87
Keynesianismo.	89
Neoliberalismo.	91
Referencias	95
Capítulo IV	97

Sobre el ideal del Desarrollo	99
Desarrollo y Subdesarrollo en México y Latinoamérica.	102
Teoría Decolonial	105
Teoría Desarrollista de la CEPAL.	108
Teoría de la Dependencia	111
Desarrollo Sustentable.	114
Desarrollo Humano	116
Desarrollo Sostenible	118
¿Otro desarrollo es posible?	122
Referencias	124
Capítulo V	129
Política Fiscal	131
Políticas Públicas	131
Política Fiscal	132
Tributación y Desarrollo	136
Política Fiscal y Gobierno en México	143
PND 1983-1988, Miguel de la Madrid Hurtado	144
PND 1989-1994, Carlos Salinas de Gortari	145
PND 1995-2000, Ernesto Zedillo Ponce de León	146
PND 2001-2006, Vicente Fox Quesada	148
PND 2007-2012, Felipe Calderón Hinojosa	149
PND 2013-2018, Enrique Peña Nieto	151

PND 2019-2024, Andrés Manuel López Obrador	152
Referencias	153
Capítulo VI	155
El desvío de recursos públicos y su impacto en la política pública en México	157
La Corrupción, un problema público.	157
Perspectivas teóricas de la corrupción	159
Corrupción e impunidad.	162
El combate a la corrupción en México	167
La corrupción a través del uso de empresas fantasma y paraísos fiscales	172
Análisis institucional-organizacional del sistema anticorrupción mexicano	184
Comité de Participación Ciudadana	186
Auditoría Superior de la Federación	188
Secretaría de la Función Pública.	191
Fiscalía especializada en combate a la corrupción	194
Tribunal de Justicia Administrativa	198
Problemática actual del sistema anticorrupción mexicano	201
Captura política de las instituciones	203
Desatención entre entidades	204
Procesos judiciales lentos	204

Impunidad	205
Referencias	208
Conclusiones	215
Referencias	219

PRESENTACIÓN

El estudio de la economía, y en sus finanzas públicas, nos invita a revisar campos de conocimiento que tienen una disciplina transversal, para lo cual se aborda el papel del Estado, el de los gobiernos, los ingresos para cubrir el gasto público y con ello realizar su papel decimonónico de policía, instituciones y seguridad soberana en el territorio. Teniendo a la población y la soberanía delimitada, aún en los aspectos del derecho internacional público, al final son las instituciones las que fundamentan el quehacer del Estado en los tres niveles de gobierno.

El texto que se presenta comprende el recorrido teórico necesario y su aplicación en la política económica. Está fundado en el quehacer del gobierno como ente concreto del Estado, así, durante el desarrollo de una sociedad, la capacidad de organización es sustantiva, ya que reconoce la voluntad de la soberanía. Implica la revisión y evaluación de la potestad del Estado, y para que este pueda cubrir sus funciones. se sustenta en las contribuciones, impuestos, derechos, aprovechamientos y deuda, entre otros que puede ejercer o realizar. Aún más, incorporando facultades de control y en particular las que orientan hacia la población como fin último del gasto público.

No podemos abordar el estudio de la economía de una era y/o sociedad sin el estudio de la ciencia económica y las teorías que de ella se desarrollan. Así encontramos la evolución de la economía y sus teorías en los últimos cuatro siglos, más aún, siempre se debe tener claro que el objeto de estudio es el ser humano que se organiza en la sociedad, de acuerdo con sus momentos y conocimientos.

Buscamos en cualquier sociedad económica una explicación para lograr una interrelación mejor al final del día, aspectos que dan dicha al quehacer humano. En toda sociedad nos organizamos para decidir qué producir y cómo producirlo, de acuerdo con el desarrollo científico, tecnológico, así como el intercambio de bienes y servicios, para tener sociedades sanas, educadas, trabajadoras y sobre todo con la clara orientación a la generación de valor social.

Sin duda el siglo xx en el campo de la ciencia económica, pretendió diseñar modelos de desarrollo económico. Todos ellos sin minimizar el objetivo de sociedades más justas, menos desiguales, incluyentes y participativas. Aún en este siglo xxi, surgió está un nuevo reto para alcanzar el desarrollo con objetivos definidos sustentablemente. Aún falta la sostenibilidad y la participación de todos los actores de una sociedad, no es tarea aislada.

Debemos buscar nuevas explicaciones para que las sociedades logren alcanzar un estadio superior, incluyente, participativo, sin desigualdades. Nos invita a revisar la economía, el estudio del Estado y en particular de nuevas teorías económicas, por ende para abordar el tema el presente texto. No se puede dejar hacer sin propósito claro y definido a los actores de una sociedad, el Estado requiere de todos para lograr la justicia social que sustenta. Si bien el quehacer económico no está sólo para que el Estado – gobierno haga sus

actividades, necesita de la economía, la política económica, el Derecho y otras disciplinas para construir un piso firme que soporte la plataforma del desarrollo económico y sobre todo humano.

Abordar la política económica y dentro de ella la política fiscal es un campo que por lo general invita a la reflexión y a la discusión. Pero lo que sí debemos tener claro es que la acción del ingreso y su gasto, necesita actores públicos y en sí de toda la sociedad, que vea en el quehacer de los actores públicos, privados y sociales una clara convicción de un actuar íntegro, fundado en valores y sobre todo, entender que nuestro rol en la sociedad es trabajar con una clara misión de organizar a la misma, procurarle mayor educación y llenarla de ética, de principios y valores que muestren una disciplina y compromiso social.

El texto que nos presenta Jorge Abel, nos invita a reflexionar qué falta por hacer. Está el debate de si más leyes se requieren. Está el sentir social que el Estado – gobierno no tienen una clara definición y quehacer en la sociedad, y en ello, se pierde el aspecto social. Hoy podemos decir que, en los últimos años, nos hemos alejado de la función de interlocución de la política. Empleamos más la teoría económica que las ciencias sociales, y en ellas la ciencia política, al menos en lo que comprenden los modelos de desarrollo que deben seguir en la búsqueda de sociedades incluyentes, justas, que valoren el trabajo sin que hagan de la política una figura real de interlocución con los actores sociales, económicos y demás que coincidan en una sociedad mejor, con un desarrollo económico sostenido y justo.

Rafael Alberto Castellot Rafful

INTRODUCCIÓN

México es un Estado que enfrenta diversos problemas, existen en el país coyunturas de carácter económico, político y social. Dentro de los problemas económicos se encuentran el *aumento de la desigualdad y la pobreza*, toda vez que de acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el porcentaje de población en México que se encuentra en situación de pobreza al 2022 es de 43.9% y el de la población en pobreza extrema es de 8.5%. Otro problema económico es el mediocre crecimiento económico, durante los últimos cinco años las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto han oscilado entre el uno y el tres por ciento.

La falta de fuentes de empleo digno o decente, «*Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador...se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo*» (LFT,2023). La tasa de desempleo en el 2022 prevista por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) fue de 3.7% del total de la

población económicamente activa a nivel nacional, de igual manera la tasa de personas ocupadas en el sector informal de la economía es al 2022 de 26.4%.

En lo referente a la *concentración del ingreso y la riqueza*, México cuenta con un índice de GINI previsto por el Banco Mundial de .45 al 2022. El referido índice es una referencia internacional que mide la desigualdad de un país en donde más cercano se encuentre el dato al cero existe una mayor igualdad en los ingresos del país en cuestión. Al 2022 Finlandia estimó un índice de GINI de .26 siendo así un país con una brecha de desigualdad mínima, por el contrario, Namibia es uno de los países con mayor desigualdad al contar con un índice de 59.

Se suman a los problemas de tipo económico antes expuestos, problemas de carácter social como lo representan *la inseguridad y la violencia*. Durante 2022, 29.2% de los hogares en México tuvo la menos una víctima de delito y durante el mismo año se estimó una tasa de 24,849 víctimas de delitos por cada cien mil habitantes, esto con base en la encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública.

La *baja movilidad social*, entendida como aquellos cambios que experimentan los miembros de una sociedad en su posición dentro de la distribución del ingreso, contempla en México a cuatro de cada diez nacidos en un hogar ubicado en la parte inferior de la distribución socioeconómica permanecerán ahí, mientras que el 46% de los que nazcan en la parte superior no descenderán (Vázquez, 2010).

En el ámbito político existe una *falta de gobernabilidad*, entendida esta como la incapacidad del gobierno para implementar sus políticas públicas. Con base en los

indicadores de efectividad gubernamental proporcionados por el Banco Mundial, mismos que evalúan cinco dimensiones de gobernabilidad: 1) estabilidad política, 2) falta de efectividad en el gobierno en el combate a la violencia, 3) calidad regulatoria, 4) Estado de Derecho y 5) control de la corrupción. Con base en este indicador México cuenta al 2022 con un rango percentil de 60.3% en su efectividad gubernamental, mientras que Dinamarca ocupa los primeros puestos con 99.5% de efectividad gubernamental.

En lo referente al *Estado de Derecho*, México al 2022 se encuentra posicionado en el lugar número 113 de 139 países del estudio de The World Justice Project Index, el cual es un índice que mide la percepción del Estado de Derecho de 139 países, México cuenta con una calificación de 0.45. Con base en este índice en tanto más cercano esté el dato a 1 el país en estudio cuenta con un Estado de Derecho más fuerte. Así, las primeras tres posiciones del ranking son Dinamarca, Noruega y Finlandia, en tanto que los últimos lugares los ocupan Bielorrusia, y Birmania, con las posiciones 138 y 139, respectivamente.

De manera particular, existe un problema que abarca los tres ámbitos expuestos: el económico, el político y el social: la corrupción. «*Uno de los problemas más críticos que amenazan la gobernabilidad del país es la corrupción*» (Martínez, 2018). Así, la corrupción no sólo es causa de ineficiencia en la implementación del erario público y el ejercicio de la acción gubernamental, pues también impacta en el debilitamiento de la credibilidad del Estado por parte de sus ciudadanos. De igual forma, corrupción no sólo es el uso indebido de los recursos públicos sino

también la no aplicación del gasto al rubro señalado por el presupuesto de egresos federal.

Desde 2012 la corrupción en México se ha mantenido en niveles similares. Con base en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, al 2022 México presenta una calificación de 31 sobre 100 en el nivel de corrupción percibido dentro del sector público, ocupando con ello el lugar número 124 de los 180 países que compone el estudio de transparencia internacional mencionado con anterioridad.

El rango de medición de Transparencia Internacional va de cero a cien, en donde cien es el numeral que refiere la inexistencia de corrupción o bien cero corrupción. México al estar calificado con un puntaje de 31 se encuentra dentro de los países con un alto grado de corrupción, al lado de países como Rusia, Egipto, Venezuela o Brasil; por su parte Nueva Zelanda se ubica dentro de los países menos corruptos junto con países como Finlandia, Alemania o Suiza.

En materia tributaria se vislumbran diversas coyunturas que inciden de manera negativa en el desarrollo económico y social, la *evasión y elusión* fiscales promueven una baja recaudación por parte del Estado en ingresos provenientes de impuestos. De esta forma los países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) son responsables del 78% de las pérdidas fiscales anuales en todo el mundo, esto a causa de la tributación de las empresas multinacionales en paraísos fiscales (pequeñas islas con bajas tasas impositivas). «Seguir tolerando la evasión y elusión fiscal de los más ricos y de las multinacionales, y privar a los países del Sur Global de recursos adicionales, es un ataque en toda regla a los derechos humanos» (OXFAM, 2022).

Otro problema a enfrentar es la *baja recaudación* que realiza el Estado mexicano, los ingresos que recauda el ente soberano por impuestos equivalen al 13.1% del PIB, cantidad muy baja en comparación con lo que recaudan otros países del mismo nivel de ingresos, por ejemplo, Brasil, Argentina y Sudáfrica que en 2022 recaudaron 33.1%, 28.7% y 26.2% de su PIB, respectivamente (OCDE, 2022).

La *economía petrolizada* mexicana sigue siendo una tarea pendiente. Desde el alza de precios de 2004 a 2014 cuando se produjo una caída en el precio de la mezcla mexicana, los ingresos petroleros representaron más de la tercera parte de todos los ingresos presupuestarios del gobierno mexicano. Hasta 2014, la recaudación de México por impuestos tributarios no petroleros fue de menos del 10% del PIB. La reforma fiscal de 2013 dotó de mayores recursos al gobierno federal, particularmente por un aumento en la recaudación del Impuesto Sobre la Renta; sin embargo, el gobierno no pudo recaudar más ingresos presupuestarios incluso con esta reforma, ya que las ganancias en materia tributaria se redujeron por una caída de casi la mitad en los ingresos petroleros con respecto a lo recaudado en el periodo 2006-2012, llegando a sólo 2.6% del PIB en 2020, debido a la caída de los precios por la crisis sanitaria del COVID-19 y una menor actividad económica.

Finalmente, en lo referente al *gasto público*, de acuerdo con el Banco Mundial, es necesario invertir al menos 4.5% del PIB en gasto de inversión (gasto de capital) para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030; sin embargo, desde 2015 hasta 2020 la inversión física ha ido cayendo, representando este último año sólo 2.8%

(SHCP, 2021). México es el país la OCDE que menos gasta en inversión pública como porcentaje del PIB.

Es necesaria y apremiante la búsqueda de alternativas que en materia de política fiscal generen instrumentos tributarios que promuevan un alza en la calidad de vida de los ciudadanos mexicanos, combatiendo con sus instrumentos tanto económicos como jurídicos, las diversas coyunturas existentes dentro del aparato tributario mexicano.

El presente texto pretende proporcionar una mirada crítica sobre los fines de la política fiscal, así, se presenta en un primer capítulo el estudio de las finanzas públicas mexicanas y la actividad financiera que realiza el Estado, se muestra la distribución de competencias y facultades que en materia tributaria promueve el pacto fiscal proveniente del federalismo fiscal, se analizan los ingresos provenientes de contribuciones (especialmente de impuestos) y el gasto público, además de sus implicaciones como mecanismo de distribución del ingreso y la riqueza.

Un segundo apartado se destina al estudio del Derecho Fiscal. Se hace referencia a la potestad que tiene el Estado como aquella facultad para crear y cobrar impuestos, se muestran los principios constitucionales de la tributación, así como la forma de interpretar la distinta legislación en materia tributaria. Se presentan los cuatro tipos de contribuciones y la forma mediante la cual se extingue dicha obligación tributaria.

El tercer capítulo está referido a la historia del pensamiento económico, se exponen las diversas teorías económicas acaecidas a lo largo de la historia económica, tales como el mercantilismo, la fisiocracia, la economía clásica de Smith y Ricardo, así como la crítica a la misma por Karl Marx,

el keynesianismo y finalmente, la economía de mercado o neoliberalismo actual.

El cuarto capítulo es un recorrido por las distintas teorías que sobre desarrollo económico se han formulado a partir del periodo de la segunda posguerra. Se presenta una mirada del ideal del desarrollo a través de teorías como la teoría decolonial, la teoría desarrollista de la CEPAL, la teoría de la dependencia, el desarrollo sustentable o ecodesarrollo, el desarrollo humano, el desarrollo sostenible y el posdesarrollo.

El quinto apartado está dedicado al estudio de la política fiscal como política pública para el desarrollo económico del Estado y social de sus habitantes, esto es así debido al proceso de orientación de la actividad económica a través del instrumento tributario por excelencia, es decir, el impuesto. La política fiscal busca mediante sus instrumentos, el producir efectos socialmente deseables sobre la economía para que incidan en el cumplimiento de su objetivo como promotora del desarrollo económico, tal como lo mandata el artículo 25 constitucional.

Finalmente, el sexto y último capítulo se centra en el desvío de recursos públicos realizado por algunos servidores públicos y el impacto que esta práctica de corrupción tiene sobre la política pública en el país. Este apartado final tiene por objeto poner en el centro de debate el tema de la corrupción como uno de los problemas que aquejan la coyuntura actual del Estado mexicano, sus instituciones y la gobernabilidad, toda vez que los ingresos provenientes de la tributación en muchas ocasiones no son empleados para la función pública y el desarrollo social sino que por el contrario a su fin último enmarcado dentro

del presupuesto de egresos, van a parar a los bolsillos de servidores corruptos para intereses privados o de grupo.

*Los Derechos Humanos se violan no solo por el terrorismo,
la represión, los asesinatos...sino también por la
existencia
de condiciones de extrema pobreza y estructuras
económicas injustas que originan las grandes
desigualdades*

Papa Francisco.