

IMPACTO FISCAL DE LAS RELACIONES COMERCIALES DE MÉXICO DESPUÉS DEL TLCAN

*Ernesto Bravo**

Introducción

La globalización ha estrechado los nexos comerciales entre las naciones integrándolas crecientemente, incluso formando bloques económicos, aunque existen otros instrumentos de asociación como los acuerdos de libre comercio, los acuerdos marco y los acuerdos comerciales preferenciales y, como este proceso no está exento de fricciones, para dirimir las controversias, se crearon instituciones multilaterales.

Existe una amplia discusión teórica y aplicada respecto del comercio internacional, las cadenas globales de valor (CGV), así como sobre sus implicaciones fiscales, todo lo cual sirve para orientar la política fiscal-comercial de los países a fin de implementar medidas razonables. Esto es particularmente importante cuando la integración comercial involucra países con distinto nivel de desarrollo, fue ocurrido al conformarse la Unión Europea y con el TLCAN; sin embargo, en este último caso, la profundización del proceso, con la puesta al día de dicho tratado mediante el T-MEC, se vio entorpecida por el proteccionismo (vía aranceles compensatorios) y las amenazas de abandonar las negociaciones y el propio tratado, del entonces presidente Donald Trump.

Con ese telón de fondo, México debe tener muy presente la defensa del interés nacional ampliamente puntualizada en nuestra Constitución Política, pero también acudir a organismos multilaterales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) e, incluso, a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

*Investigador adscrito a la Unidad de Investigación en Estudios Hacendarios y del Sector Público, IIEC, Universidad Nacional Autónoma de México; <ebravobentez@yahoo.com.mx>.

(PNUD), con la finalidad de contribuir al crecimiento armónico de economías en vías de desarrollo como la nuestra *versus* las desarrolladas; en este sentido, las autoridades federales responsables de la negociación por parte de México debieron prever las consecuencias económicas, comerciales y fiscales, así como las medidas paliativas y compensatorias que amortiguarían los efectos perniciosos de esta nueva etapa de la relación trinacional.

Otro elemento subsidiario de la integración es su aporte en términos de recursos fiscales, los cuales, en algunos países, devienen un factor importante de tributación al representar, incluso, casi una quinta parte de sus ingresos totales, siendo éste el caso de México, que recibe ingresos por concepto de impuestos indirectos aplicados al comercio exterior, como el impuesto global a las importaciones (en adelante IGI), el pago de derechos aduaneros y el único impuesto a las exportaciones vigente en México, aplicado a la exportación de hidrocarburos; no obstante, no son los más importantes en lo tocante a este rubro, pues más del 90 por ciento de los ingresos tributarios que captamos por concepto de comercio exterior lo aportan el impuesto al valor agregado (IVA), el especial sobre producción y servicios (IEPS) y otros conceptos, los cuales deben considerarse explícitamente en las políticas comerciales, pues de no ejercerse un control de ellos podrían desincentivar una integración justa y equilibrada o generar un boquete fiscal que afecte a las finanzas públicas, en cuyo caso se dificultaría el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado mexicano hacia los ciudadanos, por lo que ante dicho escenario las autoridades fiscales deberían buscar alternativas de compensación, contemplando la posibilidad de recurrir a medidas arancelarias espejo en relación con las implementadas por los socios.

Este trabajo aborda la compleja relación comercial que inició con el TLCAN y que hoy se ha actualizado en un contexto demasiado complejo para las relaciones comerciales internacionales, en virtud de la guerra comercial que recientemente empezó entre China y Estados Unidos.

Referentes teórico-conceptuales

Existen diversos enfoques para analizar el entramado de temas del sector público, entre los más importantes se encuentran la nueva economía política, la nueva economía del desarrollo, el institucionalismo, el neoinstitucionalismo

económico y la economía pública,¹ que, en mi opinión, representa el esfuerzo intelectual más acabado por abordar, desde una perspectiva global e integradora, los asuntos económicos de carácter público. Desde el punto de vista teórico, el aparato de análisis de la economía pública está integrado por tres subdisciplinas: la economía del bienestar, la teoría de elección pública —conocida como de las constituciones— y el análisis convencional de finanzas públicas (ingreso, gasto, deuda pública y federalismo fiscal), más una técnica de análisis costo-beneficio (véase el cuadro 1).

CUADRO 1
ECONOMÍA PÚBLICA



FUENTE: Tomado de Ayala (1997).

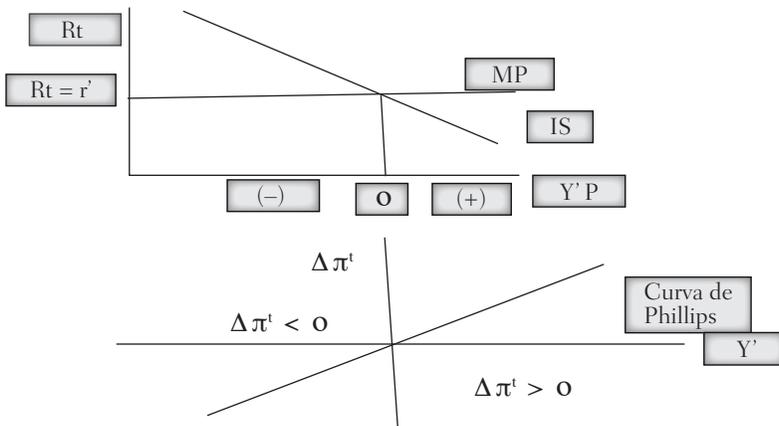
¹ Estas aproximaciones son las más importantes debido a su rigor analítico.

Intervencionismo económico estatal

La economía pública, junto con el institucionalismo, aborda en positivo la agenda de temas relativos al intervencionismo estatal en la materia, a los cuales se vienen a sumar perspectivas tan diversas como las nuevas economías política y del desarrollo, e incluso el evolucionismo neoschumpeteriano; sin embargo, existen enfoques que se oponen a un mayor protagonismo del Estado, como el Nuevo Consenso Macroeconómico (NCM) y la escuela austriaca, por mencionar los más importantes.

A este escenario, se suman, como marco analítico, el enfoque institucionalista y su derivación neoinstitucionalista, afín a la teoría neoclásica marginalista, los cuales explicitan el papel de las instituciones en el proceso económico (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
EL MODELO CONVENCIONAL IS-MP



VALORES: IS: liquidez de inversión • MP: política monetaria • Rt: tasa de interés real • r: tasa de interés nominal • Y: Ingreso nominal • P: nivel de precios.
FUENTE: Tomado de Villegas (2014).

Comercio internacional y ccv

Existe una amplia discusión sobre las bondades del comercio internacional, como la tesis de las *ventajas absolutas*, surgida tras los planteamientos de Adam Smith en *La riqueza de las naciones* (1776), a lo que posteriormente

se sumaría la de las *ventajas comparativas*, presente en la reflexión de David Ricardo (2003). Posteriormente, a fines del siglo xx, se esgrimió la idea de las *ventajas competitivas*, expuesta por Michael Porter (1985) que finalmente se complementó con las *ventajas competitivas sistémicas medioambientales y socioculturales* (de los economistas Esser, Hillebarnd, Messner, Meyer-Stamer [1996]). Entre estas últimas se encuentran las que particularmente denominó *institucionales y administrativas*, muy importantes para las relaciones económico-comerciales con el extranjero.

Es necesario que las naciones cuenten con organismos administrativos encargados de hacer cumplir las reglas de manera eficiente, pues, aun contando con buenos marcos constitucionales y una burocracia bien preparada, muchos países subdesarrollados son incapaces de asegurar el adecuado apego a la normativa, quedando ésta en letra muerta, lo que los coloca en desventaja en las negociaciones y disputas comerciales internacionales.

Cadenas globales de valor (CGV)

Las CGV son el conjunto de actividades necesarias para la producción de un bien o servicio, que tienen lugar en distintas localidades (regiones, países, etcétera); en este sentido, las CGV tienen varios efectos positivos sobre la economía mundial, entre los que se encuentran el que:

1. permiten aprovechar las ventajas comparativas entre países. Por ejemplo, China puede aprovechar su mano de obra relativamente más barata mientras Alemania se beneficia de su ventaja en el desarrollo de nuevas tecnologías;
2. reducen los movimientos migratorios: los trabajadores pueden permanecer en su lugar de origen mientras trabajan para una empresa extranjera;
3. aumentan la renta de los países menos desarrollados, que pueden ofrecer mano de obra más barata;
4. facilitan reducir los precios: al reducir sus costos de producción y fomentar la competencia, las CGV posibilita que los consumidores accedan a mejores precios (Roldán, 2019).

Existen restricciones importantes para los países en vías de desarrollo, que dificultan su plena incorporación, destacando entre ellas:

1. una deficiente capacidad productiva (por ejemplo, capital humano, sistemas de innovación, certificación de empresas locales);
2. una infraestructura y servicios relacionados débiles o inadecuados;
3. restricciones en la política comercial y de inversión;
4. las deficiencias en el entorno empresarial;
5. una insuficiente institucionalización dentro de la industria (por ejemplo, presencia y relevancia de asociaciones industriales y asociaciones público-privadas) (Dussel, 2018).

Globalización

Este fenómeno ha sido definido de múltiples maneras, pero una caracterización muy certera afirma que

no es solamente ni aun primariamente un fenómeno económico. Tampoco es la simple extensión y conexión de las economías en el mundo a través de las inversiones y el intercambio comercial, lo cual ha ocurrido en mayor o menor grado a lo largo de muchos años. Por el contrario, la globalización es un nuevo proceso que transforma radicalmente las nociones convencionales del tiempo y el espacio del desarrollo económico tal como se conocían en los años cincuenta. Esta transformación es propiciada por la revolución de las comunicaciones, los transportes y la teleinformática, lo cual ha permitido acceder a grandes bancos de información, a la difusión acelerada de ésta, pero también a su control por unos cuantos gobiernos y corporaciones. La globalización es también la entrada a lo que T. Sakaiya denomina la sociedad del conocimiento² basado en la producción de conocimientos (Ayala, 2002: 38).

Ifgenia Martínez define la globalización basándose en el “Informe sobre desarrollo humano 1999” del PNUD, como un proceso que puede ser incluyente, pero sólo si cumple con premisas como las siguientes:

Hay que reconocer como un factor de esperanza que la globalización del inicio del siglo XXI, al permitir una comunicación rápida y directa, no sólo entre los

² Taichi Sakaiya (Osaka, 1935-2019) analizó y popularizó ese concepto a través de su libro *Historia del futuro. La sociedad del conocimiento*, publicado en español en 1995. [N. de la ed.]

gobiernos sino entre los miembros de la sociedad civil, rebasa los movimientos de mercancías, capitales y tecnología y presenta una enorme potencialidad para erradicar la pobreza mundial y obtener un progreso generalizado, siempre y cuando existan los compromisos y mecanismos para construir una comunidad internacional no sólo interdependiente, sino incluyente, con valores compartidos en derechos humanos, sustentabilidad del planeta y democracia como forma de gobierno y de convivencia social. Mundialización con ética, equidad, inclusión, seguridad humana, sostenibilidad ecológica y desarrollo (Martínez, 2001: 272).

Revaloración de Abba Lerner

Abba Lerner fue un economista moldavo-estadounidense, de orientación keynesiana, que se suma a autores afines de la talla de P. Samuelson, J. R. Hicks, R. Harrod, E. Domar y A. Hansen, entre otros. Con su concepto de hacienda funcional (HF), especifica cómo deben implementarse las políticas fiscales y monetarias (Lerner, 1943), y este planteamiento, de principios de los cuarenta del siglo XX, ha sido revalorado (Arestis y Sawyer, 2004a y b; Vaz, 2010; Randall, 2018; Soares, 2018). La hacienda funcional juzga las medidas fiscales por su función o papel en la economía, con la finalidad de reducir la inseguridad que amenaza a la civilización democrática, y se basa en dos leyes:

1. *Primera responsabilidad financiera del Estado.* Ya que nadie más que él puede asumir tal obligación, debe mantenerse el gasto total del país en bienes y servicios en un nivel que, a precios corrientes, permita adquirir todos los bienes que sea posible producir. Si se deja que el gasto total supere esa cifra, habrá inflación; si se permite que sea inferior, habrá desempleo.
2. *Segunda responsabilidad financiera del Estado.* Sólo ha de pedir prestado cuando sea deseable que el público tenga menos dinero y más bonos del Estado, pues éstos son los efectos de los empréstitos públicos. Cuando la tributación, el gasto, el endeudamiento y el préstamo (o reembolso de empréstitos) están dirigidos según los principios de la hacienda funcional, cualquier exceso de los pagos monetarios sobre los ingresos, si no puede cubrirse desatesorando, ha de compen-

sarse con la emisión de nuevo dinero, y, asimismo, cualquier exceso de cobros sobre pagos puede ser destruido o destinado a engrosar el atesoramiento.

Este economista se manifiesta a favor de la expansión monetaria y en contra de la hacienda saneada (HS), base de los presupuestos equilibrados. En su lugar, y sobre la base de la HF, propone las siguientes medidas de política económica:

1. el ajuste del gasto global (incluyendo al Estado), a fin de eliminar tanto el desempleo como la inflación, realizando gasto público cuando el gasto total sea demasiado bajo e imponiendo tributos cuando sea demasiado elevado;
2. el ajuste de las tenencias de dinero y bonos del Estado, mediante nuevo endeudamiento o amortización del mismo, para conseguir el tipo de interés que dé como resultado el nivel de inversión deseable;
3. la emisión, atesoramiento y destrucción de dinero que sea preciso para llevar a término las dos primeras partes del programa.

Estrategias de desarrollo económico en México

Al término de la Revolución, la dinámica macroeconómica del México contemporáneo estuvo enmarcada por la estrategia de desarrollo conocida como industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), la cual fue prácticamente abandonada desde 1983, debido a la crisis de la deuda externa, y fue sustituida por la estrategia de apertura económica (EAE), formalizada en 1986 con la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy OMC, consolidándose en 1994 con el TLCAN (Ros y Moreno-Brid, 2010);³ sin embargo, los resultados en términos de crecimiento y desarrollo económico no fueron los esperados ni por sus entusiastas impulsores neoliberales ni por múltiples sectores de la sociedad mexicana

³ El contexto histórico del TLC y su discusión, en términos de su evolución hacia el T-MEC, se remontan a 1947 (Mora y Álvarez, 1967) y 1980 (Mares, 1985), cuando México declina oficialmente formar parte del GATT a través de negativas de los presidentes Miguel Alemán Valdés (1946-1952) y José López Portillo y Pacheco (1976-1982).

que, con ello, esperaban incorporarse plenamente a la globalización y ascender económicamente; en este sentido, a continuación se ofrece un breve ejercicio de economía comparada alrededor de los principales indicadores macroeconómico de ambas estrategias de desarrollo (véase el cuadro 3), esperando encontrar algunas de las causas del pobre desempeño de ese modelo de apertura.

CUADRO 3
DESEMPEÑO ECONÓMICO DEL MODELO SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES
Y DE LA ESTRATEGIA DE APERTURA ECONÓMICA (MSI-EAE)

Tasas de crecimiento anual promedio						
<i>Periodo</i>	<i>PIB</i>	<i>PIB por habitante</i>	<i>Consumo del gobierno</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Inversiones</i>
1960-1980	6.6	3.2	8	3.5	9.4	6.4
1980-2010	2.5	0.8	1.2	1.2	8.9	3.4
1960-2010	4.3	1.9	5	5	9.2	4.5

Participación porcentual del PIB sectorial en el PIB Nacional (%)

<i>Años</i>	<i>Agropecuario*</i>	<i>Manufacturas</i>	<i>Industria*</i>	<i>Servicios*</i>	<i>Sueldos y salarios como % del IVA</i>
1960	13.3	20.3	24.2	62.5	26
1980	7.1	22.1	27.6	65.1	34
2010	3.6	17.4	30.1	66.3	30

* Incluye agricultura, ganadería, pesca y silvicultura.

** Incluye minería, electricidad, gas y agua, construcción y manufacturas.

*** Incluye comercio, transporte y servicios.

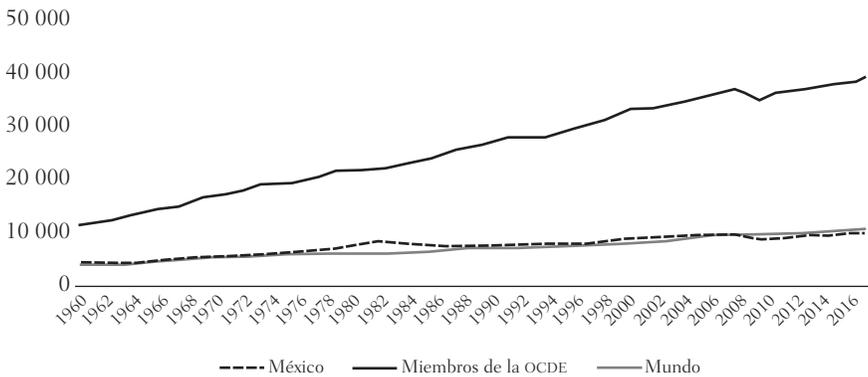
FUENTE: Elaboración propia con base en estadísticas históricas del INEGI (2014) y del Sistema de Cuentas Nacionales de México del INEGI (s. a. a).

En este cuadro se observa el desempeño económico de la última etapa de la ISI (1960-1980), así como la de apertura en 2010, en términos de crecimiento económico, medido por el PIB y el PIB per cápita, así como por la desagregación en términos de valor agregado (VA) del primero, en donde se puede observar que las tasas de desempeño económico agregado fueron mejores en la ISI que en la EAE. Asimismo, se advierte un patrón de comportamiento similar, pero ahora en términos de la desagregación sectorial de la economía, sucediendo prácticamente lo mismo en términos de la participación de los sueldos y salarios dentro del PIB; en este sentido, resalta que esta

proporción crece en la etapa de la ISI, al pasar del 26 al 34 por ciento del PIB, mientras que en la EAE dicho indicador entre 1980 y 2010 baja, al pasar del 34 al 30 por ciento del PIB.

Este resultado se confirma en un contexto internacional en términos de la evolución histórica del PIB per cápita mexicano, en comparación con el mundial y el de los países integrantes de la OCDE, el cual, hasta 1982, seguía una senda de crecimiento permanente posicionándose por encima del mundial y reduciéndose la diferencia en relación con los países de la OCDE (véase la gráfica 1). Esta tendencia, se revierte con posterioridad a dicha fecha, ampliándose la brecha que los separaba en relación con la de la OCDE, en este sentido, y con motivo de la crisis económica internacional de 2009, el PIB per cápita mexicano desciende por debajo del mundial incrementándose la brecha que lo separaba del de la OCDE, no obstante la filiación de México a dicha organización desde 1994.

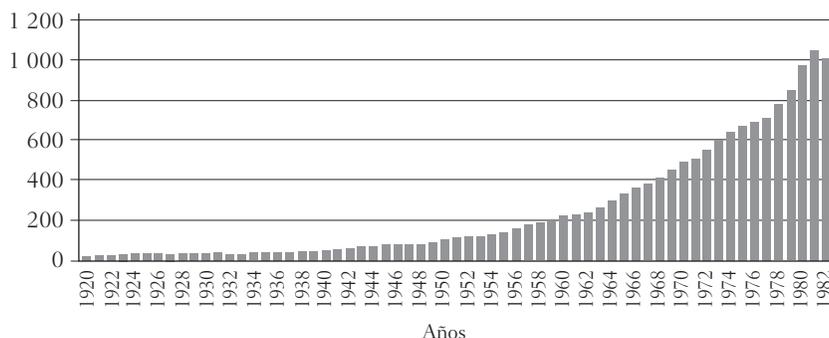
GRÁFICA 1
PIB PER CÁPITA
(DÓLARES ESTADOUNIDENSES)



FUENTE: Elaboración propia con datos del BM (s. a. a).

Otro elemento que permite hablar de desarrollo económico en México en términos históricos es el índice de industrialización, el cual, en tiempos de la ISI, mostró un crecimiento exponencial, impactando positivamente el de otras áreas (véase la gráfica 2), salvo en 1982, cuando dicho índice se contrae con motivo de la crisis sistémica detonada por la deuda externa.

GRÁFICA 2
 ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL EN MÉXICO
 (BASE 1950 = 100)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (2014).

Otro elemento presente durante esta etapa, que apuntalaba el crecimiento económico general y el industrial en particular, fue la robustez del sector paraestatal en términos de empleo, inversión y valor agregado, la cual en 1982 alcanzó su máximo en número de entidades (véase el cuadro 4), comenzando a disminuir sensiblemente a partir de 1983, debido a la privatización de sus empresas.

CUADRO 4
 EVOLUCIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO (1970-1982)

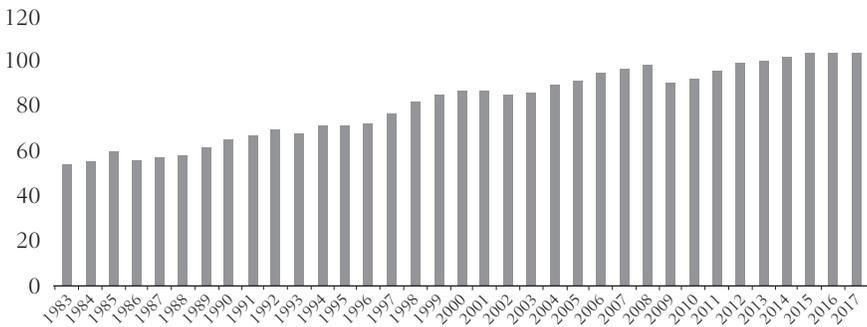
<i>Entidades paraestatales</i>	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1980	1982
Organismos descentralizados	45	54	61	63	65	117	176	127	103
Empresas de participación estatal mayoritaria	39	148	176	229	282	323	403	518	754
Empresas de participación estatal minoritaria	-	27	24	28	36	41	55	63	75
Fideicomisos públicos	-	48	167	383	387	325	211	195	223
Total	84	277	428	703	770	806	845	903	1155

FUENTE: Tomado de Martínez *et al.* (1996: 118).

Por su parte, la EAE pretendía integrar aceleradamente los segmentos productivos locales con las cadenas internacionales de valor, lo cual se hizo según la premisa de que la economía mexicana había seguido una ruta au-

tárquica de desarrollo que la había marginado de los relevantes cambios científico-tecnológicos en marcha desde mediados de los setenta y que impactaban de manera directa la producción haciéndola más flexible, lo cual le restó competitividad a nuestra economía por los bajos niveles de productividad de los factores involucrados, en particular de la mano de obra; sin embargo, tanto el crecimiento económico (véase la gráfica 1) como el índice de producción industrial (véase la gráfica 3), además de ralentizarse se hicieron más volátiles, causando en múltiples ocasiones caídas del PIB y del propio índice de industrialización, lo que implicaba procesos de desindustrialización, en comparación con el tiempo de la ISI, cuando creció de manera exponencial hasta 1982, al finalizar dicha estrategia.

GRÁFICA 3
ÍNDICE DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL MEXICANA
(2008 = 100)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos indicador mensual de la actividad industrial del INEGI (s. a. b).

El volátil comportamiento de la producción industrial se explica, en parte, por la contracción del sector paraestatal, producto de la bizarra privatización de empresas públicas iniciado en 1983 con el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), que prosiguió sexenio tras sexenio hasta el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018), inclusive, en donde con motivo de las reformas estructurales se gestaron las condiciones para privatizar el sector energético al cambiar el estatus jurídico de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de paraestatales a empresas productoras del Estado, dejando el sector paraestatal y de empresas públicas con sólo 200 organismos para 2018 (véase los cuadros 5 y 6); todo ello evidenció un irrefrenable

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO (1983-2000)

<i>Entidades paraestatales</i>	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Organismos descentralizados	97	95	96	94	94	89	88	82	77	82	81	81	76	76	75	75	79	79
Empresas de participación estatal mayoritaria	700	703	629	528	437	252	229	147	119	100	94	106	129	129	136	136	145	101
Empresas de participación estatal minoritaria	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fideicomisos públicos	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	31	28	23	23	23	23	23	23
Total	1074	1049	941	737	617	412	379	280	239	217	206	215	228	228	234	234	247	203

FUENTE: Elaboración propia con base en datos indicador mensual de la actividad industrial del INEGI (s. a. b).

CUADRO 6
EVOLUCIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO (2001-2018)

<i>Entidades paraestatales</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Organismos descentralizados	80	80	87	88	90	93	98	98	97	99	99	105	104	95	99	101	101	101
Empresas de participación estatal mayoritaria	100	101	101	101	101	101	91	91	77	77	77	78	75	75	64	63	63	45
Empresas productivas del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2
Empresas productivas subsidiarias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	16	16	15
Fiduciosarios públicos	21	22	21	20	21	21	21	21	21	21	19	19	12	13	19	19	19	37
Total	201	203	209	212	212	215	210	210	195	197	196	202	198	189	191	201	201	200

FUENTE: Elaboración propia con base en información de Trejo (2012).

deseo de los gobiernos de orientación neoliberal (1983-2018) por reducir a toda costa el papel interventor del Estado en la economía, aunque con eso se ralentizaran el crecimiento y la industrialización nacionales.

Soporte institucional en comercio exterior y su fiscalidad en México

México ha construido un sólido soporte institucional y administrativo que rige sus relaciones con el extranjero, sean éstas de orden político, social, militar, cultural o económico. Dentro de estas últimas destacan las comerciales, regidas por acuerdos internacionales y normas constitucionales de carácter federal, y, aunque México es una república federal, los estados subnacionales y sus constituciones locales quedan, en materia comercial, supeditados a las disposiciones de orden federal; en este sentido, es importante destacar que ningún ordenamiento extraterritorial se sitúa por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo en lo referente a la protección de los derechos humanos, materializada en la agenda 2030 para el desarrollo (ONU, 2015).⁴

Elementos institucionales y programas fiscales de impulso al comercio exterior

El capítulo económico de la Constitución (artículos 25 al 28) obliga al Estado mexicano a conducir con criterios rectores el desarrollo económico. Destaca el 28, que fija los lineamientos para la protección del sector industrial con respecto a la competencia internacional. Hay más relacionados con el tema: el artículo 31 le permite al gobierno federal el cobro de impuestos para el financiamiento del gasto público, el 73 faculta al Congreso de la Unión para establecer impuestos al comercio exterior, el 89 faculta al presidente de la República en materia de políticas exterior y para la celebración de tratados

⁴ México signó en 1948, en el marco de la ONU, la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero será en 1990 cuando se cree en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, la agenda 2030 para el desarrollo sostenible está integrada por 17 objetivos y 169 metas, y fue adoptada en 2015 por 193 Estados miembros de la ONU (2015).

y acuerdos internacionales, el 94 señala las facultades del Poder Judicial de la federación, el 117 prohíbe a los gobiernos subnacionales (estados y municipios) celebrar tratados, alianzas o coaliciones con países o potencias extranjeras, así como imponer tributos a la importación de bienes provenientes del exterior, y la circulación y consumo de los mismos, y el 131 expresa la facultad privativa de la federación para gravar las mercancías importadas o exportadas o que transiten por el territorio nacional.

Los acuerdos y tratados comerciales de carácter internacional tendrán el orden de prelación siguiente:

1. acuerdos multilaterales (GATT, luego OMC);
2. acuerdos de libre comercio (TLC: Constitución de los Estados Unidos-Ley de Comercio-Departamento de Comercio y Comisión de Comercio Internacional, Acta Constitucional de Canadá-Plan de Acción sobre Mercados Mundiales-Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio internacional);
3. acuerdos marco;
4. acuerdos comerciales preferenciales;
5. otros acuerdos comerciales (T-MEC y TPP).

La multiplicidad de tratados comerciales, como los mencionados en el listado anterior, muestra el grado de activismo que en materia de apertura económica han tenido los gobiernos mexicanos desde tras la incorporación al GATT en 1986.

El tercer sitio en el orden de prelación jurídica, en materia de relaciones comerciales con el exterior y de carácter impositivo, lo ocupan las leyes y los reglamentos secundarios y reglamentarios, destacando los siguientes:

1. Ley de Comercio Exterior
2. Código de Comercio
3. Ley Aduanera
4. Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación
5. Ley del IVA e IEPS
6. Derecho de Trámite Aduanero
7. Derecho de Almacenaje

En 2007, el gobierno federal creó, para fines de fomento a la producción y a la exportación de bienes y servicios, el Programa de Promoción Sectorial (Prosec)⁵ que fija aranceles preferenciales para la importación de insumos y maquinaria con el objetivo de permitir a los productores nacionales mantenerse competitivos en los mercados internacionales; en este sentido, los más importantes programas oficiales en la materia, que hoy son administrados por la Dirección General de Comercio Exterior, dependiente de la Secretaría de Economía, son los siguientes (SE, s. a.):

1. Industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación⁶
2. Empresas altamente exportadoras⁷
3. Empresas de comercio exterior⁸
4. Devolución de impuestos de importación a los exportadores⁹

Fomento al comercio exterior y su fiscalidad en México

El entramado gubernamental para cumplir con la institucionalidad en comercio exterior descansa en entidades dependientes de los tres poderes federales; de esta manera, el Poder Ejecutivo federal cuenta con las secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público, Economía, Relaciones Exteriores, Gobernación, Defensa Nacional, Marina, de la Defensa Nacional,

⁵ Las entidades administrativas encargadas principalmente del Prosec son las secretarías de Economía, de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Relaciones Exteriores (SRE) (SE, s. a.).

⁶ Programa mediante el cual se permite a los productores de mercancías de exportación o empresas que prestan servicios destinados a la exportación, importar temporalmente bienes (materias primas, insumos, componentes, envases y empaques, así como maquinaria y equipo) para utilizarse en la elaboración de productos de exportación, sin pagar el IGI, el IVA ni las cuotas compensatorias, en su caso.

⁷ Permite a personas físicas y morales la devolución del IVA a favor por concepto de exportación de mercancías en un plazo máximo de veinte días hábiles.

⁸ Programa de promoción a las exportaciones mediante el cual las comercializadoras podrán acceder a los mercados internacionales con facilidades administrativas y apoyos financieros de la banca de desarrollo, con el propósito de conjuntar la oferta nacional de mercancías para posicionarla en el extranjero, de acuerdo con la demanda internacional.

⁹ Programa de apoyo que reintegra al exportador el valor de los impuestos causados por la importación y posterior exportación de materias primas, partes y componentes, empaques y envases, combustibles, lubricantes y otros materiales incorporados al producto exportado; por la importación de mercancías que se retornan al extranjero en el mismo estado en que fueron importadas, y mercancías importadas para su reparación o alteración.

Seguridad Pública, Educación Pública, Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, de la Función Pública, Desarrollo Social, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Salud, Comunicaciones y Transportes, Turismo, Energía, Trabajo y Previsión Social, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y Fiscalía General. Por su parte, el Poder Legislativo se apoya en el Senado y sus comisiones de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Relaciones Exteriores con América del Norte, Economía, entre otras, así como en la Junta de Coordinación Política. En lo que respecta al Poder Judicial, para todo lo relacionado con las controversias comerciales, éste se sustenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que interviene en todo lo referente a la constitucionalidad de los tratados internacionales signados por el titular del Ejecutivo federal, entre los que se encuentran los de carácter comercial, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, así como los órganos jurisdiccionales de primera instancia.

Finalmente, la estructura institucional y administrativa enumerada en párrafos anteriores se replica en el territorio de los socios norteamericanos, con sus especificidades; de esta manera, en México, el T-MEC sólo es ratificado por la Cámara de Senadores de la República, en Estados Unidos, por dos Cámaras,¹⁰ mientras que en Canadá, por el Parlamento; en este sentido, la agenda de los tres países estuvo sujeta a consideraciones políticas en virtud de los procesos electorales en Canadá (2019) y Estados Unidos (2020).

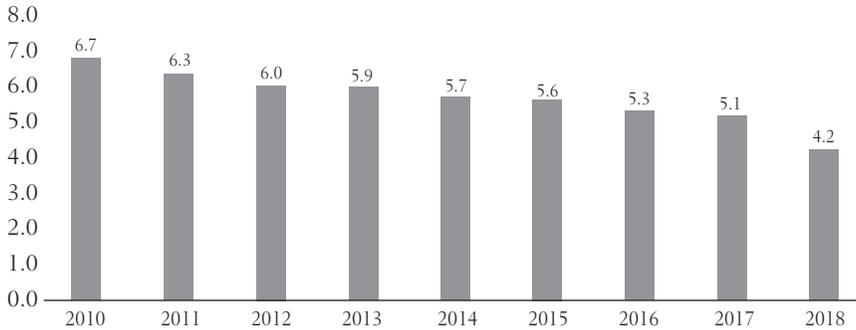
Impacto fiscal del comercio exterior en el TLCAN para México

La economía mexicana es una de las más abiertas del mundo, según se constata en los múltiples acuerdos de libre comercio signados con países y regiones, como el Tratado Comercial con la Unión Europea (TLCUE) y el TLCAN, pero también lo es en términos del índice arancel promedio ponderado (véase la gráfica 4) que aplica a las mercancías de importación proveniente de naciones con las que no se tiene acuerdo comercial; en este sentido, puede afirmarse que dicho índice ha tenido un comportamiento descendente de 2010 a 2018, lo

¹⁰ Al igual que en Estados Unidos, para la aprobación del T-MEC en México habría sido deseable incorporar a la Cámara de Diputados a su aprobación; sin embargo, eso habría ameritado una reforma constitucional.

cual es una muestra inobjetable del compromiso que las autoridades mexicanas tienen con la apertura económica y el libre comercio en particular.

GRÁFICA 4
ARANCEL PROMEDIO PONDERADO DE MÉXICO 2010-2018 (%)



FUENTE: BM (s. a. b).

La región de América del Norte es una de las más importantes a nivel mundial en términos de su PIB (18.23 por ciento), de su población (6.4 por ciento) y de su territorio (17.1 por ciento), es decir, su peso específico no es nada despreciable, pues aquí se determina cerca de una quinta parte del PIB mundial, en ella vive una quinceava parte de la población mundial y los tres países abarcan, en conjunto, una sexta parte del territorio que ocupan todos los países (Wikipedia, s. a.); sin embargo, no hay que olvidar que se trata de naciones disímolas en términos de desarrollo, las cuales, desde 1994, en el marco del TLCAN, optaron por integrarse comercialmente; en este sentido, de las tres, Canadá presenta el mayor índice de desarrollo humano (0.926), lo sigue Estados Unidos (0.924) y después está México (0.774) (PNUD, 2018).

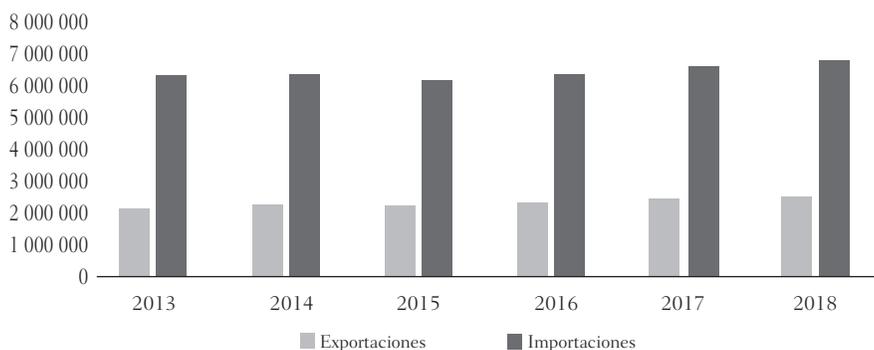
Durante 2018, las tres naciones negociaron entre sí bienes y servicios por un monto total de 1.16 BDD, cantidad muy cercana al PIB mexicano, que en año ascendió a 1.20 BDD, lo que muestra el dinamismo de dicha vinculación.

El creciente dinamismo comercial entre estos países tiene su principal explicación en el exitoso comportamiento del sector automotriz, como parte del sector industrial-manufacturero, y cuyas ventas en 2018 fueron cercanas a los 140 000 MDD, destacando en particular los segmentos productores de autos compactos, pesados y de autopartes, cuyo desempeño, después de la crisis internacional de 2009, ha mejorado en gran medida. Otro sector

muy dinámico en términos de comercio exterior en los últimos años ha sido el agroalimentario, que en 2018 registró ventas por 50 700 MDD (SE, 2019a).

Este compromiso con la apertura comercial ha propiciado un crecimiento permanente de las operaciones de nuestro país con el mundo (véase la gráfica 5), las cuales, en 2018, ascendieron a casi 9 000 000.

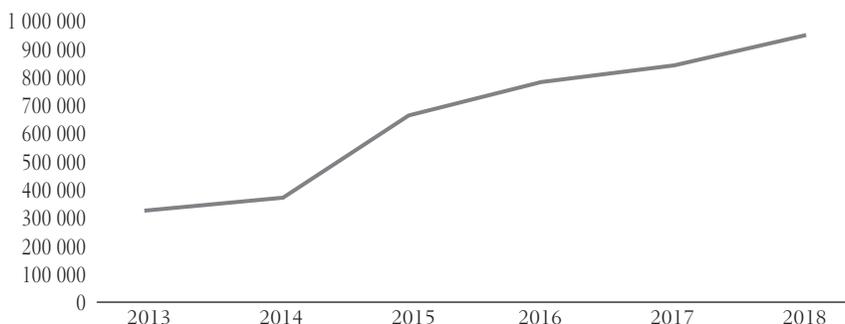
GRÁFICA 5
NÚMERO DE OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SE (2019a).

Estas operaciones dan lugar a una recaudación por concepto de aranceles aduaneros, es decir, impuestos y demás fracciones arancelarias, que han crecido de manera importante en los últimos años (véase la gráfica 6), pues tan sólo en 2018 llegaron a casi 1 BDP y con tendencia a crecer.

GRÁFICA 6
RECAUDACIÓN FISCAL POR OPERACIONES DE COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO
(MILLONES DE PESOS)



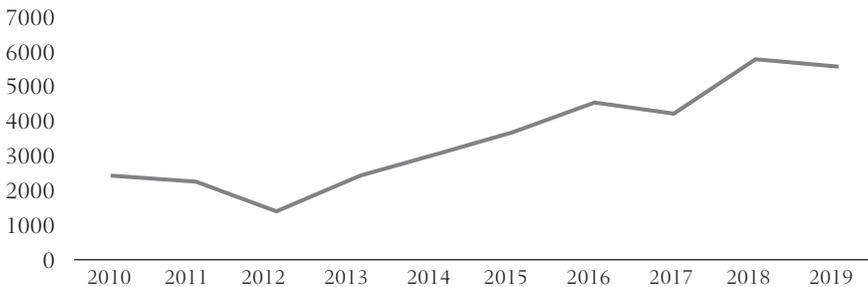
FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SE (2019a).

Los ingresos anteriores se desagregan en fracciones arancelarias diversas relacionadas con tributos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), el Impuesto general a la importación (IGI), los derechos de trámite aduanero (DTA), y otras fracciones arancelarias. Entre ellos destaca el IVA, que constituye 75 por ciento de dichos ingresos, siguiéndole en importancia el IEPS, con el 16 por ciento, y el IGI.

Los ingresos por operaciones de comercio exterior mencionados en el párrafo anterior forman parte sustancial de la estructura tributaria del gobierno federal, ya que representan casi un quinta parte de la recaudación general, cuyo monto es superado sólo por el ISR.

En este escenario, es importante mencionar que los impuestos generales a la importación, si bien es cierto que no son los más importantes, han crecido de manera notoria en los últimos años (véase la gráfica 7), no obstante que las autoridades federales comerciales de México han reducido el arancel promedio ponderado, particularmente después de 2014.

GRÁFICA 7
RECAUDACIÓN POR CONCEPTO DE IGI A LA IMPORTACIÓN EN MÉXICO
(MILLONES DE PESOS)



NOTA: El dato de recaudación de impuestos a las importaciones abarca hasta julio de 2019.

FUENTE: Elaboración propia.

Como pudo observarse, el aporte tributario de las operaciones comerciales de México con el exterior es muy relevante, pues constituye cerca de una quinta parte de los ingresos presupuestarios del país y han crecido mucho en los últimos años, como sucede con los IGI, motivo por el cual se atendieron las contingencias en materia de diferendos con nuestros socios en el TLCAN; sin embargo, deben preverse diversos escenarios, sobre todo a la luz de los últimos acontecimientos en materia de política comercial en estos países.

Los escenarios comerciales y fiscales que debieron considerarse en el marco de las negociaciones del T-MEC fueron tanto su aprobación como lo contrario,¹¹ lo cual daría paso a dos tipos de acciones por parte de las autoridades mexicanas, esto es, a políticas proactivas comerciales multilaterales (PPCM) o a políticas pasivas (PP); en este sentido, el impacto comercial y fiscal de los diversos escenarios de la negociación habría dependido del tipo de medidas previsoras y proactivas tomadas.

CUADRO 7

Escenarios				Tasas arancelarias de EE.UU hacia México			
Impuestos	Aprobación del T-MEC	Disolución con PPCM ¹	Disolución sin PPCM	5%	10%	J y A 17.5%	25%
IVA							
IGI							
DTA							
IEPS							
Otros impuestos							

PPCM: Políticas de Promoción Comercial Multilateral.

FUENTE: Elaboración propia.

Conclusiones y recomendaciones en materia de política fiscal-comercial

De no haberse aprobado el T-MEC, las consecuencias habrían sido negativas para México afectando el desempeño de industrias como la automovilística o el sector agroalimentario, entre otros, los cuales han sido muy dinámicos en los últimos años y, por lo mismo, los efectos se habrían dejado sentir también en la recaudación fiscal global por concepto de IVA, IEPS, IGI y otros impuestos; sin embargo, la posible caída se podría haber compensado, en parte, con un incremento potencial del IGI y el DTA, por ejemplo, así como a través de políticas proactivas de impulso al comercio multilateral que implicarían, incluso, políticas arancelarias espejo hacia nuestros exsocios comerciales.

¹¹ Se requiere de un modelo econométrico para pronosticar el impacto fiscal de la profundización comercial que traerá el T-MEC y lo que habría sucedido de haberse cancelado.

Por lo anterior, tener un plan B por parte de las autoridades federales previendo la no aprobación del T-MEC habría implicado negociar con fuerza, desde el punto de vista comercial, aprovechando la coyuntura, pero teniendo siempre como telón de fondo la defensa del interés nacional, tipificado muy claramente en nuestra Constitución Política, ya que cualquier incremento arancelario por parte de Estados Unidos afectará directamente a sus propios consumidores, lo que habría pesado bastante, por ejemplo, en las pasadas elecciones federales de noviembre. En este sentido, se recomienda acercar nuestras posturas a las de Canadá, sin que ello implique concesiones inadmisibles; fortalecer la presencia mexicana en organismos multilaterales como la OMC, explotar proactivamente los TLC que México tiene con muchos países, dado su carácter abierto como nación; aprovechar la experiencia de las negociaciones para otras, en puerta, con la UE, el TPP, el Mercosur, la Alianza del Pacífico, etcétera.

Por último, pero no menos importante: se deben tener opciones fiscales internas de compensación ante la posible caída de la recaudación por concepto de comercio exterior, en caso de que el T-MEC se cancelara en futuras revisiones; en este sentido, se deben estudiar cuantitativa y cualitativamente, por sector, las afectaciones productivas y de carácter fiscal debidas a la imposición aduanera, así como pugnar porque el estatus jurídico del T-MEC sea similar en los tres países, pues en México dicho ordenamiento tiene un carácter superior a las leyes federales, sólo por debajo de la Constitución, lo que no se observa en las otras dos naciones, donde dicho instrumento comercial quedó, desde que se negoció el TLCAN, por debajo de sus leyes secundarias.

Fuentes

ARÉSTEGUI, R.

2019 *El TLCAN veinte años después*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

ARETIS, P., G. GOODWIN y M. SAWYER

2007 “¿Funciona en la práctica la consolidación fiscal?”, en María Guadalupe Mántey de Anguiano y Noemí Ornah Levy Orlik, coords.,

Políticas macroeconómicas para los países en desarrollo. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

ARESTIS, P. y MALCOLM SAWYER

2004a “Sobre la efectividad de la política monetaria y de la política fiscal”, *Revista de Economía Social* 62, no. 4: 441-463.

2004b *Re-examining Monetary and Fiscal Policy for the 21st Century*. Londres: Edward Elgar.

AYALA, J.

2002 *Fundamentos institucionales del mercado*. México: UNAM.

1997 *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. México: FE, UNAM.

BANCO MUNDIAL (BM)

s. a. a “PIB per cápita (US\$ a precios actuales”, en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>.

s. a. b “Tasa arancelaria, aplicada, promedio ponderado, todos los productos (%) – México”, en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/tm.tax.mrch.wm.ar.zs?page=6&locations=MX>>.

s. a. c “Indicadores del Desarrollo Mundial”, Banco de Datos, en <<https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.LND.TOTL.K2?view>>.

BRAVO, E.

2015 “Desestructuración de la economía mixta mexicana y su reconstrucción mediante un Estado transparente estratégicamente interventor: un enfoque institucionalista, 1982-2012”, tesis de doctorado, IIEC, UNAM.

CAMPUZANO, O. y N. BELLO

2017 “La evolución constitucional del comercio exterior mexicano en su centenario”, *Digital ciencia@UAQro*: 10, no. 1: 16 pp., en <https://www.uaq.mx/investigacion/revista_ciencia@uaq/ArchivosPDF/v10-n1/Arti.5.pdf>.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF)

s. a. *Diario Oficial de la Federación*, Segob, en <<https://www.dof.gob.mx/>>.

DUSSEL, E.

2018 *Cadenas globales de valor. Metodología, teoría y debates*. México: FE, UNAM.

ESSER, KLAUS, WOLFGANG HILDEBRAND, DIRK MESSNER

y JÖRG MEYER-STAMER

1996 “Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política”, *Revista CEPAL*, no. 59: 39-52.

GAMBRILL, M.

2006 *Diez años del TLCAN en México*. México: CISAN, UNAM.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

s. a. a “Sistema de Cuentas Nacionales de México” (scnm), en <<https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825003341>>.

s. a. b “Indicador Mensual de la Actividad Industrial”, en <<https://www.inegi.org.mx/temas/imai/>>.

2014 “Estadísticas históricas de México”, en <https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/hym2014/EHM2014.pdf>.

LERNER, A.

1943 “Functional Finance and the Federal Debt”, *Social Research* 10, no. 1 (febrero): 38-51, en <https://www.gc.cuny.edu/CUNY_GC/media/LIScenter/pkrugman/lerner-function-finance.pdf>.

MÁNTEY, G.

2010 “Políticas financieras para el desarrollo de México: ¿qué hemos aprendido de 1958 a 2008?”, en Guadalupe Mántey de Anguiano y Noemí Levy Orlik, eds., *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)*. México: UNAM-Plaza y Valdés.

MARES, D. R.

1985 “Explaining Choice of Development Strategies: Suggestions from Mexico 1970-1982”, *International Organization* 39, no. 4: 667-697.

MARTÍNEZ, R., I. MANRIQUE y J. BAUTISTA

1996 *Crisis económica: ¿fin del intervencionismo estatal?* México: Ediciones El Caballito-IIEC, UNAM.

MARTÍNEZ, IFIGENIA

2001 *El nuevo poder del Congreso en México: teoría y práctica parlamentaria*. México: Miguel Ángel Porrúa.

MORA, G. y M. ÁLVAREZ

1967 “México ante el GATT”, *El Trimestre Económico* 34, no. 133: 59-82.

MUSGRAVE, R.

1995 *Hacienda pública teórica y aplicada*. México: McGraw Hill.

NOVELO, F.

2018 “América del Norte después del TLCAN”, *Economía* 15, no. 44: 54-69.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, 21 de octubre, en <https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf>.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

s. a. Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE), en <www.sice.oas.org/ctyindex/MEX/MEXagreements_s.asp>, consultado el 15 de agosto de 2019.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO

ECONÓMICOS (OCDE)

2012 “Perspectivas OCDE: México, reformas para el cambio”, OCDE, en <<https://www.oecd.org/mexico/49363879.pdf>>.

ORTIZ, O.

2002 *El dinero, la teoría, la política y las instituciones*. México: FE, UNAM.

PORTER, M.

1985 “Tecnología y ventaja competitiva”, *Revista de Estrategia Empresarial* 5, no. 3.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2018 “Human Development Indices and Indicators: 2018 statistical updates”, Human development reports, PNUD, 1º de octubre, en <<http://hdr.undp.org/en/content/human-development-indices-and-indicators-2018-statistical-update-spanish>>.

1999 “Informe sobre desarrollo humano 1999”, PNUD-ONU, Nueva York, en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1999_es_completo_nostats.pdf>.

RAMÍREZ, C.

1979 “El ingreso en el GATT, autoinmolación”, *Proceso*, no. 160: 97.

RANDALL WRAY, L.

2018 “Functional Finance: A Comparison of the Evolution of the Positions of Hyman Minsky and Abba Lerner”, enero, documento de trabajo no. 900, Levy Economics Institute of Bard College, 40 pp., en <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_900.pdf>.

2003 “Functional Finance and US Government Budget Surpluses in the New Millennium”, en E. Nell y M. Forstater, *Reinventing Functional Finance*. Londres: Edward Elgar.

RICARDO, DAVID

2003 *Principios de economía política y tributación*. Madrid: Pirámide.

ROLDÁN, P. N.

2019 “Cadenas globales de valor”, en *Economipedia*, <<https://economipedia.com/definiciones/cadena-global-valor.html>>.

ROS, J.

2018 “La economía mexicana en 2018: saldos y retos”, *Revista de Economía Mexicana*, no. 4: 3-52.

ROS, J. y J. C. MORENO-BRID

2010 *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. México: FCE.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE)

s. a. “Fomento a la producción y a exportaciones”, en <<http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/industria-y-comercio/instrumentos-de-comercio-exterior/fomento-a-la-produccion-y-las-exportaciones>>.

2019a “Reporte T-MEC”, no. 2, 17 de junio, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/470408/Reporte-TMEC_n02-esp_20190617_b.pdf>.

2019b “Reporte T-MEC”, no. 3, 24 de junio, en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471380/Reporte-TMEC_n03-esp_20190624_.pdf>.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)

s. a. “Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación Correspondientes al Ejercicio Fiscal 2019”, Gobierno de México, en <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2019.pdf>.

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT)

2018 “Informe tributario y de gestión. Cuarto trimestre”, en <http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Documents/ITG%204to%20trimestre%202018.pdf>.

SOARES DE CARVALHO, M.

2018 “Abba Lerner à sombra e à luz de John Maynard Keynes: convergência e divergência em teoria e política econômica”, *Economia e Sociedade* 27, no. 3: 743-769, en <https://www.researchgate.net/publication/329349454_Abba_Lerner_a_sombra_e_a_luz_de_John_Maynard_Keynes_convergencia_e_divergencia_em_teorica_e_politica_economica>.

TREJO, RUBÉN

2012 *Despojo capitalista y privatización en México, 1982-2010*. México: Ítaca.

VAZ GARCÍA, R.

2010 “Política fiscal e dívida pública: uma abordagem teórica a partir de Keynes e Abba Lerner”, *Problemas del Desarrollo* 41, no. 161 (abril-junio): 59-79.

VILLEGAS HERRERA, C.

2014 “Del Modelo IS-LM al Nuevo Consenso Macroeconómico”, *Tiempo Económico* XI, no. 28: 5-80.

WIKIPEDIA

s. a. “Anexo: Países y territorios dependientes por población”, en <https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_y_territorios_dependientes_por_poblaci%C3%B3n>, consultado en agosto de 2019.

WITKER, JORGE y LAURA HERNÁNDEZ

2002 “Organismo de control y apoyo al comercio exterior”, en *Régimen jurídico del comercio exterior de México*. México: IJ, UNAM, en <<https://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/179/11.pdf>>.