

# R Reforma hacendaria para el bienestar social

*Financial reform to the social welfare*

Carlos Tello Macías

## Resumen

*Journal of Economic Literature (JEL):*  
D63, G18, H26

### Palabras clave:

Política gubernamental  
Política fiscal  
Evasión fiscal

### Keywords:

Policy and Regulation  
Fiscal Policy  
Tax Evasion

Las finanzas públicas afectan y determinan las condiciones en las cuales se producen e intercambian bienes y servicios en la sociedad, pues son el espacio natural donde se definen los objetivos y se establecen prioridades para el ejercicio del gasto que hace el Estado. Para ello, los gobiernos establecen programas y actividades que promueven el desarrollo; definen prioridades en el ejercicio del gasto y señalan por qué se ejerce de determinada manera. El pensamiento económico ha oscilado entre el Estado y del mercado, según quien gobierne, así cada etapa da prioridad a ciertas formas de intervención, asociadas a ordenan las características del financiamiento del gasto público y a cómo y por qué se gasta de determinada forma. El artículo profundiza sobre la necesidad de realizar una reforma hacendaria profunda para México, donde se retomen las prioridades que enfatizan el bienestar social de la población. Asimismo se ofrecen recomendaciones que ayuden a obtener mayor equidad para lograr un desarrollo social estable.

## Abstract

Public finances affect and determine the conditions under which they occur and exchange goods and services in society, because they are the natural area where you define the goals and priorities are established for the exercise of the spending that the State does. To do this, governments have established programs and activities that promote the development; define priorities in the exercise of the spending and explain why they are exercised in a particular way. Economic thinking has oscillated between the State and the market, depending on who governs, as well each stage gives priority to certain forms of intervention, associated with sorted the characteristics of the financing of public expenditure and how and why to be spent in a certain way. The article elaborates on the need to perform a deep financial reform to Mexico, where it is resume the priorities that emphasize the social welfare of the population. Also offered are recommendations that will help to obtain greater equity to achieve a stable social development

**E**l mercado sólo funciona a partir de la presencia y acción del Estado

---

---

**L**os mercados mundiales prosperan sobre las diferencias entre las naciones

---

---

Como resultado del predominio del pensamiento Neoclásico en su versión Neoliberal, con la apertura y globalización económica en sus distintas dimensiones<sup>1</sup> a partir de los primeros años de la década de los ochenta se da en el país (y en otras partes del mundo) una reducción importante de la participación del Estado en la economía.

De ello dan cuenta, entre otros, la caída del gasto público como proporción del Producto Interno Bruto (PIB); el desmantelamiento de muchas (casi todas) de las instituciones y empresas a través de las cuales el Estado, en México, ejercía su intervención directa en la economía; la renuncia a instrumentar una política industrial; el abandono del sector rural de la economía; la renuncia del gobierno a ejercer plenamente la política monetaria y crediticia, pues el Banco de México se convirtió en autónomo; prácticamente la desaparición del déficit público en las cuentas gubernamentales y la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que prohíbe el recurso del déficit como instrumento de política económica; la ausencia de una política de tipo de cambio para la promoción económica. Todo ello, con el fin de tener *finanzas públicas sanas*.<sup>2</sup>

Se argumenta, con frecuencia, que eso es lo correcto, que eso se hace en todo el mundo, pues la globalización entraña un movimiento, un proceso hacia la homogeneización de la política económica. Se sostiene que los países que buscan exitosamente incorporarse a la economía global y disfrutar de sus enormes ventajas y de sus muy diversos beneficios, deben de adoptar políticas económicas y sociales similares, alineadas a lo que dicta la sabiduría convencional, la Neoliberal.<sup>3</sup>

Pero la globalización tiene, en realidad, muy poco que ver con la homogeneización. Los mercados globales (en los que el capital, la producción y el intercambio de bienes y de servicios se mueven a través de fronteras) funcionan precisamente porque hay diferencias entre las comunidades, las regiones y las naciones. Si no hubiera diferencia no tendría sentido moverse de un sitio otro, de un país a otro. Si los salarios, las habilidades, la infraestructura y los riesgos políticos fuesen los mismos en todo el mundo, el crecimiento de los mercados mundiales no hubiera ocurrido. No se obtendrían ganancias invirtiendo y manufacturando por todo el mundo, si las condiciones fueran similares en todas partes. Los mercados mundiales prosperan sobre las diferencias entre las economías. Y esta es una de las razones porque el movimiento a la globalización tiene tan irresistible ímpetu.<sup>4</sup>

La creciente interconexión de la actividad económica en el mundo subraya de manera importante el desarrollo desigual y combinado que prevalece en y entre los diferentes países. Y es en esa economía globalizada, inherentemente inestable y con diferencias nacio-

<sup>1</sup> Las dimensión productiva, la de intercambio comercial, la financiera, la del movimiento del capital, la de la información y el conocimiento y la auditiva y visual.

<sup>2</sup> La teoría neoclásica argumenta a favor de un presupuesto reducido y balanceado. Los impuestos para financiar el reducido gasto deben ser, preferentemente, indirectos, que graven el consumo por sobre los impuestos que graven el ingreso y la riqueza. De tenerse que recurrir al déficit, la deuda pública resultante debe ser liquidada lo más pronto posible.

<sup>3</sup> Prueba de ello es lo que se ha estado viviendo en Europa en los últimos años, a raíz de la crisis económica que se inicia en diciembre de 2007 y que ahora, más de cinco años después, se le sigue imponiendo a los diferentes países europeos, a pesar de las diferentes circunstancias y características que existen entre ellos.

<sup>4</sup> John Gray, *False Dawn*, Nueva York, The New Press, 1988, pp. 57 y 58.

nales importantes, que los estados definen, promueven y ejecutan sus políticas. Es cierto que el grado de libertad y el margen de maniobra se ha reducido, acotado. Ha disminuido la discrecionalidad de los países para elegir opciones. Pero éstas existen, no han desaparecido. Los estados –a través de su intervención en la economía y en el funcionamiento de los mercados– le imprimen a las fuerzas globales sentido y dirección para así obtener mayor provecho nacional de ellas.

La disyuntiva no es Estado-mercado, sino cómo sumarlos

El mercado sólo funciona a partir de la presencia y acción del Estado. El capitalismo requiere de estabilidad, legalmente definida y políticamente organizada, y de reglas claras y predecibles para que funcionen los acuerdos a los que se llega. Y todo ello, sólo lo puede proporcionar el Estado. Las economías de los países desarrollados continuarán compitiendo entre sí y con el resto del mundo. El capital global, transnacional continuará beneficiándose del desarrollo desigual, de las diferencias sociales que existen y que cambian en los países en proceso de desarrollo.

El desarrollo de México en los años por venir requiere de más mercado. Pero también de más, y no menos, participación del Estado. Requiere, sobre todo, de un Estado sólido, fuerte. Con capacidad de promover, estimular y orientar la marcha de la economía nacional.

El artículo 25 de la Constitución, entre otras cosas, establece en su primer párrafo:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

**D**eterminar lo que hay que hacer y obtener los recursos necesarios

Para cumplir cabalmente el mandato del 25 constitucional y hacer efectivos los derechos sociales precisados en otros artículos de la Constitución se requiere llevar a cabo una profunda reforma hacendaria, que aborde, de manera simultánea, las cuestiones relacionadas con el gasto público y su financiamiento: ingresos propios (impuestos y precios y tarifas) más crédito público: interno y externo. Y ello en el marco del nuevo federalismo que se vive en el país y dando participación a la sociedad. Que la democracia y la deliberación se instalen plenamente en la política económica, en particular la hacendaria.

La reforma hacendaria tiene que, desde el principio, plantearse en su totalidad, que sea integral. Lo fundamental es determinar lo que hay que hacer para después obtener los recursos necesarios, y no con qué recursos se cuenta para ver lo que se puede hacer. Se debe actuar en todas las áreas de manera simultánea (y no secuencial) y programar un lapso (cinco años) para plenamente llevarla a cabo, tanto en sus aspectos de gasto como de financiamiento. El objetivo general que debe organizar el esfuerzo es la promoción del crecimiento económico sustentable y la construcción efectiva de un Estado de Bienestar, de protección social universal.

Este régimen de protección social universal descansa en dos pilares: un sistema de salud pública de cobertura universal que, sin excluir los servicios provistos por el sector privado, se finque en un sistema público no fragmentado, de genuina cobertura universal y financiado por

medio de impuestos generales, y *un sistema de protección al ingreso* de los individuos y las familias frente a los costos o la pérdida de ingreso provocados por eventos como maternidad, enfermedad, incapacidades, edad avanzada, viudez y orfandad, bajo un esquema de prestaciones no vinculadas al trabajo formal y sustentadas en impuestos generales. Debe también incluir atención a los hijos de trabajadores y a la población de edad avanzada.<sup>5</sup>

A ello se vendría a sumar la atención efectiva por parte del Estado de otros derechos sociales incluidos en la Constitución (*i. e.*, educación, alimentación, vivienda, trabajo).

**H**ay que  
aumentar el  
gasto público  
en un plazo breve

## Gasto público

En México lo que hace el Estado es insuficiente en relación a las responsabilidades que tiene que atender. Las necesidades son muchas y los rezagos –de todo tipo– se han venido acumulando. Hay que aumentar, y mucho, el gasto público y hacerlo en un plazo breve. Llevarlo a los niveles similares al promedio de los países miembros de la OCDE (alrededor de 40% del PIB).<sup>6</sup> Desde luego, procurar mayor transparencia, eficiencia y rigor en la ejecución de los programas.

No hay que presuponer que existe un límite “técnico” a la cantidad de gasto público que un Estado nacional puede ejercer, o un monto “óptimo” de gasto público que debe llevarse a la práctica. El monto del gasto y su distribución por tipo de actividad y por regiones varía en el tiempo y de acuerdo a las circunstancias. En realidad, los únicos factores limitantes del gasto público son: la capacidad de manejo (de administración y de organización del gobierno para utilizar adecuadamente los recursos) y, en segundo lugar, el financiamiento adecuado del gasto (lo que no debe, necesariamente, significar cero déficit fiscal). Lo que sí es fundamental, lo que le da legitimidad a la acción pública, es que los bienes y los servicios que resulten del gasto se proporcionen a la sociedad con eficiencia y eficacia: Bienes y servicios de calidad.

El mayor gasto público se debe canalizar a las siguientes áreas prioritarias: combate a la desigualdad en la distribución del ingreso y a la erradicación de la pobreza; educación (en todos sus niveles y orientado a mejorar la calidad y las condiciones físicas de los planteles); universidades, ciencia y tecnología; salud y seguridad social (ampliar la cobertura y orientado al establecimiento de un sistema nacional, universal de salud y de seguridad social); infraestructura básica (uso y aprovechamiento de agua, energéticos y petroquímica; transportes y comunicaciones); infraestructura urbana; infraestructura social; vivienda y sus servicios; desarrollo rural (que incluye, pero no es igual a fomento agropecuario).

Junto con un aumento en el gasto público, habría que revisar simultáneamente la totalidad del gasto público que actualmente se lleva a la práctica y también reducir –incluso eliminar– ciertos gastos que actualmente se hacen.

<sup>5</sup> Grupo Central, México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo. *Manifiesto. Lineamientos de política para el crecimiento sustentable y la protección social universal*, México, UNAM, 2012, pp 15 y 16.

<sup>6</sup> Según la OCDE, Bélgica, Dinamarca, Francia y Suecia, por ejemplo, tienen un gasto público superior a 50% de su respectivo PIB. En Alemania es de 44% y en Estados Unidos de 39%. En Brasil es de 38 por ciento.

**D**efinir en qué  
cómo y en  
dónde  
gastarse

---

---

**R**evisar a fondo  
la estructura  
del estado  
mexicano

---

---

No hay que suponer que el gasto público que se lleva a cabo en la actualidad es el que debe seguir llevándose a cabo en los años por venir, ni tampoco suponer que lo que se gasta en las distintas actividades y regiones del país es lo que es necesario seguir gastando en ellas. Lo mismo si se resuelve continuar gastando en cierta actividad o región del país, ello no tiene que hacerse de la misma forma y con las mismas características con que se ha venido haciendo. Por el contrario, habría que revisar a fondo todo el gasto público: su monto y su destino. Su forma específica de ejercicio. Se requiere racionalizar y consolidar muchos de los programas existentes, en particular los sociales, que son redundantes y clientelares que no producen resultados o, si los producen, son muy pobres.<sup>7</sup> En definitiva hay que definir cuánto se debe gastar, en qué se debe gastar, cómo debe gastarse, en dónde se debe gastar, quién (orden de gobierno) debe gastarlo. A partir de metas y programas bien y democráticamente establecidos, introducir y poner en práctica (por lo menos una vez cada cinco o seis años) la técnica de presupuesto base cero con el fin de evaluar a fondo la pertinencia del gasto, su eficiencia, su eficacia y su distribución por actividad y por región para así eliminar (o por lo menos reducir al máximo) el carácter inercial de las asignaciones en el presupuesto.

Deben moderarse los sueldos de los funcionarios públicos y deben ser eliminadas otras prestaciones no previstas en la ley, con frecuencia auto-otorgadas, como los bonos, los pagos por terminación del encargo, por seguros médicos privados o el pago de colegiaturas. Debe eliminarse la práctica, muy generalizada en el sector público (y también en el privado), de otorgar prestaciones e ingresos extraordinarios que no estén sujetos al pago del ISR. Deben reducirse de manera sustancial (y en el tiempo eliminarse) la contratación de tiempos y espacios de publicidad por parte de las diferentes instancias del sector público en los medios de comunicación. Los partidos políticos deben sólo utilizar los tiempos que el Estado tiene en los medios. Hay que revisar a fondo las estructuras del Estado mexicano para eliminar, de ser el caso, secretarías de Estado y programas redundantes, la excesiva proliferación de subsecretarías, jefaturas de unidad y mandos superiores que no se justifican para el ejercicio de sus funciones, así como oficinas de representación en entidades federativas del Estado mexicano. Esta revisión debe abarcar a los tres poderes de la Unión, a los organismos autónomos y a las empresas del Estado

Además, entre otras cosas, resulta indispensable revisar y simplificar los procedimientos administrativos del presupuesto y reducir discrecionalidad en su ejercicio. Un presupuesto basado en reglas claras. Privilegiar los sistemas de control y evaluación por resultados sobre los controles y las evaluaciones *a priori*. Todo ello para mejorar los procesos de rendición de cuentas. Establecer las condiciones para que el ejercicio presupuestal pueda ser, en dado caso, prorrogable. Aceptar presupuestos plurianuales. Que la función de contraloría la lleve a cabo, amplía y plenamente, el Poder Legislativo. Hay que revisar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para flexibilizar, entre otras cosas y de manera muy importante, lo relacionado con el déficit de las finanzas públicas. Que se pueda actuar de manera contra cíclica, utilizar el déficit como instrumento de política económica. En sí mismo, el déficit no genera presión inflacionaria. Todo depende de la forma en que esté financiado y la situación económica general que prevalezca.

---

<sup>7</sup> En el área social el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) ha hecho numerosas evaluaciones sobre el particular.

## Financiamiento del gasto

El financiamiento del mayor y renovado gasto público debe descansar, principalmente, en mayores impuestos (y menor carga impositiva a Pemex). Ello no debe significar que el crédito, interno y externo, no deba ser importante complemento.

Para ayudar a explicar la capacidad recaudatoria de un país, hay que darle valor a la percepción que tiene el contribuyente<sup>8</sup> sobre los actores y estructura del sistema tributario que crecientemente es valorado en la literatura económica. La percepción del contribuyente de la existencia de un sistema tributario corrupto, ineficiente y sesgado al interés de ciertos grupos, implica una disposición muy baja de aquellos para pagar sus impuestos.<sup>9</sup> Por tanto, para incrementar la recaudación, el gobierno, a la par de mejorar sus instrumentos de recaudación tributaria, debe también mejorar su reputación ante los contribuyentes.<sup>10</sup>

La política tributaria impulsada por el gobierno federal en las últimas décadas se ha centrado, principalmente, en la reducción de los impuestos al ingreso y la ampliación y fortalecimiento de los impuestos al consumo. Los rasgos generales de la política tributaria contemporánea coinciden en gran parte con la plataforma intelectual de la Teoría de la Tributación Óptima (ТТО). Esta teoría considera que los efectos de las diferencias institucionales y culturales no son lo suficientemente restrictivos para ser consideradas en el análisis de la recaudación tributaria. No obstante, la recaudación tributaria prácticamente ha permanecido igual, prácticamente sin variación durante décadas. Esta situación, en parte se explica por la omisión del impacto de las restricciones culturales e institucionales en la efectividad de los instrumentos tributarios. Es decir, la política tributaria ha venido sustentada en un diagnóstico erróneo del comportamiento de los contribuyentes. Se ha cometido el error de asumir implícitamente que las leyes impositivas se cumplen en una lógica ajena a las complejidades históricas e institucionales en que se desenvuelven los individuos y actores colectivos —públicos y privados—, de la economía mexicana.

Una economía con fuertes asimetrías socioeconómicas, entraña diferentes racionalidades económicas entre los individuos y, por tanto, diferente percepción entre ellos respecto al gobierno y sus actividades.<sup>11</sup> Las asimetrías socioeconómicas de la economía mexicana implican la existencia de individuos con diferentes instituciones y percepciones culturales sobre el sistema tributario. Por tanto, el supuesto del individuo representativo de preferencias homogéneas de la ТТО, en que se basa la idea de reducir los impuestos al ingreso e incrementar los que gravan el consumo, no es aplicable a la economía mexicana. Las percepciones negativas prevalecen tanto en los estratos de población de ingreso alto como bajo. En cualquiera de estos se incurre con regularidad en la evasión fiscal. No obstante, en general los estratos de mayor ingreso presentan una propensión mayor al pago de impuestos. Los beneficios, producto del *status quo* prevaleciente en la economía, les son favorables, que aunados a su mayor conocimiento de las instituciones fiscales formales, les facilita el uso de prácticas de

<sup>8</sup> Ver el trabajo de Domingo Hernández, *Las instituciones y la cultura en la capacidad recaudatoria del sistema tributario mexicano* (tesis de maestría), México, Facultad de Economía, UNAM.

<sup>9</sup> CEPAL, *El pacto fiscal; fortalezas, debilidades, desafíos*, Santiago de Chile, 1998.

<sup>10</sup> OCDE, *Challenges to Fiscal Adjustment in Latin American, the cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico*, Paris, 2006.

<sup>11</sup> Gonzalo Castañeda, "La cultura como factor condicionante e inercial del desarrollo económico" en *El Trimestre Económico*. México, 2006, núm. 289, pp. 25-66.

## **E**l sistema tributario en México descansa en el cumplimiento voluntario

---

---

elusión fiscal, que a pesar de connotación ética negativa, no son ilegales. Y esto justifica otro tipo de institución informal prevaleciente en el sistema tributario mexicano, consistente en la percepción generalizada, por parte del pequeño y mediano contribuyente, de que los grandes contribuyentes pagan una proporción relativamente más pequeña de impuestos como proporción de sus beneficios obtenidos, y ello haciendo uso de su conocimiento privilegiado de las inconsistencias jurídicas del sistema tributario y de sus relaciones con el poder.<sup>12</sup> El sistema tributario en México descansa —como en muchas otras partes del mundo—, en el cumplimiento voluntario. Basta con que un causante presente su declaración de impuestos para que la autoridad se la tome en buena fe. Pero si los ciudadanos piensan que la estructura de los tributos no es justa y equitativa, difícilmente se dará el cumplimiento voluntario.

Ello explica el profundo arraigo en el sistema tributario mexicano de unas instituciones<sup>13</sup> y cultura altamente propensas a la evasión y elusión fiscales. Ello es producto, a su vez, de la percepción negativa que tienen los contribuyentes del desempeño gubernamental y la persistencia en el tiempo de profundas asimetrías económicas y sociales, que han llevado a los actores económicos a sistematizar y aceptar las prácticas de evasión y elusión fiscales como mecanismo legítimo para compensar sus beneficios, así como a la polarización de las posiciones en torno a un programa de reformas tributarias necesarias para incrementar la recaudación. Esta situación ha devenido en la incapacidad de los órganos públicos y privados para generar acuerdos en materia de política tributaria, dado que las partes involucradas carecen de los incentivos necesarios para moverse a un escenario económico de mayor nivel de recaudación. Ningún actor quiere dar el primer paso, sin garantía de que el otro también lo hará.

En México se ha asumido que las leyes impositivas se cumplen en una lógica ajena a las complejidades históricas e institucionales en que se desenvuelven los individuos y actores públicos y privados de la economía mexicana. La omisión de las instituciones informales (reputación de la autoridad fiscal, credibilidad de la política fiscal) en la hechura de la política tributaria, ha significado una limitada e ineficiente recaudación tributaria.

Para medir el impacto que tiene el entorno cultural e institucional de los contribuyentes en la recaudación tributaria, se pueden utilizar los indicadores de gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial para los años 1996-2008. Por gobernabilidad, se entiende el conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país, que comprende tres grandes vertientes: el proceso mediante el cual los gobernantes son elegidos, monitoreados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular y hacer efectivas sus políticas y el respeto de los ciudadanos y órganos del Estado a las instituciones que rigen la interacción social y económica.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> David Ibarra “La oposición de la élite a tributar”, México, en *NEXOS*, núm. 357, vol. XXIX, 2007, septiembre, pp. 27-32.

<sup>13</sup> Las instituciones se entienden como el conjunto de normas, convenciones y expectativas que rigen y delimitan los comportamientos de la interacción humana y que afectan el sentido de sus decisiones económicas. Son formales cuando aluden a normas escritas e, informales cuando expresan convenciones sociales, rasgos culturales y hábitos mentales. Véase: Douglas C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

<sup>14</sup> Los indicadores de gobernabilidad abarcan seis dimensiones: 1) voz y rendición de cuentas; 2) estabilidad política y ausencia de violencia; 3) efectividad gubernamental; 4) calidad regulatoria; 5) estado de derecho y, 6) control de corrupción. Banco Mundial, *Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008*, Washington D. C., 2009.

La política tributaria se enfrenta a diversos tipos de restricciones

La información que se desprende de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial es congruente con la presentada en otros índices de cultura y percepción, entre ellos: Bertelsmann Transformation Index (Bertelsmann Stiftung, 2008); Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (Konrad Adenauer Stiftung, 2008); Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2007 (Transparencia Mexicana, 2007) y Evaluación de Desempeño del Poder Ejecutivo (Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2009).

Para realizar las estimaciones,<sup>15</sup> se utiliza el concepto económico de la elasticidad (que mide el cambio de una variable respecto al cambio de otra variable, en este caso, de la recaudación respecto al índice de gobernabilidad), y se relaciona estadísticamente el índice de gobernabilidad con diferentes niveles de recaudación: i) recaudación por concepto de ingresos y beneficios, ii) recaudación por bienes y los servicios y iii) la recaudación total.

Al comparar la elasticidad tanto del ingreso (cambio porcentual de la recaudación respecto a un cambio porcentual del ingreso de la economía –PIB), como de las instituciones (cambio porcentual de la recaudación respecto a un cambio porcentual del entorno institucional y cultural –índice de gobernabilidad), se aprecia la importancia que estas últimas tienen en la recaudación. Particularmente, un incremento de 1% en el entorno institucional y cultural (IGLOB) representa:<sup>16</sup>

- Un incremento de la recaudación por ingresos y beneficios (rib) en 1.86%.
- Un Incremento de la recaudación por bienes y servicios (rbs) en 0.34%.
- Un Incremento de la recaudación total (rt) en 0.94%.

Uno de los resultados más interesantes, es que el efecto del índice de gobernabilidad sobre la recaudación por ingresos y beneficios es mayor incluso que el efecto del PIB (1.86 contra 0.98, respectivamente). Parte de la explicación de este resultado se encuentra en que en este tipo de recaudación es donde el contribuyente tiene mayores facilidades para evadir y eludir impuestos, en comparación con la recaudación por bienes y servicios, que al estar compuesta de impuestos más inelásticos, es más difícil de evadir.

De esta forma, la política tributaria se enfrenta a diversos tipos de restricciones institucionales, culturales y sociales, que necesariamente deben ser considerados como factores relevantes en su diseño y puesta en práctica.<sup>17</sup> De igual forma, cada día adquiere mayor reconocimiento que la percepción de la equidad y confiabilidad del sistema tributario es fundamental para garantizar su efectividad.<sup>18</sup>

La política tributaria, a la par de atender el objetivo primario de incrementar la recaudación tributaria haciendo uso de los instrumentos tributarios convencionales –tasas marginales, base tributaria, tramos de recaudación, entre otros–, debe integrar acciones que fa-

<sup>15</sup> Para las estimaciones se utiliza un panel de datos de 27 países de la OCDE. Para los detalles de la metodología y pruebas estadísticas utilizadas consultar el trabajo de Domingo Hernández antes citado.

<sup>16</sup> Los resultados que se presentan son consistentes con la literatura sobre el tema. Ver Carlos Tello y Domingo Hernández, “Sobre la reforma tributaria en México”, *ECONOMÍAUNAM*, septiembre-diciembre 2010, núm. 21, México, UNAM, pp. 49 y 50.

<sup>17</sup> OCDE, *Latin American Economic Outlook 2008*, Paris, 2009, pp. 121-122.

<sup>18</sup> Conferencia de José Ángel Gurría, *La reforma fiscal en México: perspectiva internacional*, México, 2006.

La reforma tributaria debe considerar una profunda renovación ética

vorezcan el desarrollo de nuevas instituciones y entornos culturales que lleven a una nueva interacción entre el recaudador y al contribuyente favorable a la recaudación. Se trata de romper los comportamientos inerciales de desconfianza mutua existentes en el sistema tributario. Por el lado del contribuyente, deben llevarse a cabo acciones tendientes a romper la idea —y no sólo la idea—, de la existencia de economía excluyente, ineficiente y corrupta. Por el lado del recaudador, la política tributaria debe concebirse de manera integral a la política de gasto público y los determinantes del crecimiento económico.

Lo poca consistencia de la política tributaria predispone a los causantes a no cumplir —o sólo cumplir parcialmente— con sus obligaciones. Una política de mediano y largo plazos, con objetivos e instrumentos bien definidos, favorece la planeación financiera de las empresas y personas físicas y coadyuva a un sistema tributario más eficiente y eficaz.

Es indispensable emprender acciones decididas para favorecer la transparencia y el manejo honesto, eficaz y eficiente del gasto público y de la administración fiscal. Que se note que en realidad nuestros impuestos están trabajando, que existe una correspondencia entre el pago de los impuestos y la calidad, cobertura y oportunidad de los servicios públicos. Es necesario eliminar la percepción generalizada entre los contribuyentes de la persistencia de un gobierno poco eficiente, corrupto y propenso a favorecer a ciertos grupos de interés. La población en México que confiaba en la legitimidad fiscal en 2005 era tan sólo de 15%, mientras que en Venezuela y Chile era cercano a 40%.<sup>19</sup> En el índice de corrupción difundido por la OCDE para 2010, México ocupa el lugar 38 dentro de un total de 40 países, sólo superado por Indonesia y Rusia.<sup>20</sup>

La percepción negativa de los contribuyentes sobre el desempeño gubernamental, altamente debatible, pero no por ello menos inexistente, limita ampliamente la acción del gobierno para incrementar la recaudación tributaria. La situación sólo puede modificar si con acciones en la administración pública se logra hacer creíble el compromiso del gobierno con la mejora gubernamental y el combate frontal a la corrupción.

De esta forma, la reforma tributaria debe considerar una profunda renovación ética en todas aquellas personas en el ejercicio del servicio público. Se debe transitar a una situación donde la evasión y la elusión fiscal sean sancionadas, no sólo penalmente, sino también social y moralmente. Donde el contribuyente sienta un compromiso con el pago de sus impuestos y en donde, en última instancia, exista la total certeza de una penalización efectiva a todos aquellos que incurran en prácticas de corrupción y evasión fiscales. La reforma tributaria en su aspecto institucional, administrativo y fiscal debe caminar a la par de la renovación ética y profesional del ejercicio de la administración pública. La sociedad no funciona de manera adecuada sin un mínimo de solidaridad y cohesión y un sistema tributario justo y equitativo contribuye a todo ello.

En materia de ingresos públicos se debe actuar para aumentar —y mucho y en un plazo breve— los ingresos fiscales, en particular los tributarios. Las posibilidades de recaudar mayores ingresos en buena medida están determinadas por la eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia de la acción pública. Por la forma con que se ejecuta el gasto público. Por la calidad de los bienes y de los servicios que el gobierno proporciona a la sociedad. Con todo,

<sup>19</sup> OCDE, "Perspectivas Económicas de América Latina 2008", Paris, 2010, con base en datos de Latinobarómetro de 2005.

<sup>20</sup> OECD, *Yearbook 2011*, Paris, p. 67.

el potencial tributario del país es enorme ya que está en función de: *a)* el nivel de ingreso por habitante (que en México, a pesar del relativo estancamiento de la economía en los últimos años, aún es comparativamente elevado); *b)* la distribución del ingreso (que en México está altamente concentrado); *c)* la parte del ingreso generado que va a las utilidades privadas, en comparación con la inversión que los particulares llevan a cabo (en México la formación bruta de capital fijo más las variaciones en existencias representa alrededor de 10% del PIB y las utilidades privadas representan más de 50% del PIB); *d)* el valor agregado por tipo de actividad económica: en tanto más urbanas mayor el potencial (en México las actividades primarias tan sólo aportan 4% del PIB); *e)* la existencia y cobertura de los diferentes tributos (muchos tributos no existen en México y los que existen tienen reducida cobertura); *f)* la capacidad administrativa de las entidades encargadas de administrar los tributos. Salvo esto último, todos los factores antes enumerados favorecen una mayor recaudación en México.

En la tarea de recaudar mayores ingresos hay que tener presente, para orientar la acción, los siguientes indicadores de desempeño (unos deben pesar más que otros. Por ejemplo, la equidad más que la neutralidad): *a)* presión tributaria, ingresos tributarios recaudados como porcentaje del PIB (en México es muy reducido); *b)* cumplimiento tributario, porcentaje efectivamente recaudado del potencial absoluto (en México también es muy reducido); *c)* equidad, impuestos directos sobre el total recaudado (en México la participación de los impuestos indirectos dentro del total es creciente); *d)* neutralidad, para no desvirtuar las decisiones de los agentes económicos (la existencia de todo tipo de estímulos y tratamientos especiales hace poco neutral el sistema tributario en México); *e)* competitividad, tomar en cuenta, sin que sea el factor determinante, lo que sucede en otros países (las tasas impositivas no son, ni el único ni el principal factor para evaluar la competitividad de un país. Si lo fueran, no habría diferencias en materia tributaria en el mundo. Incluso las hay –y muy grandes– dentro de los países que forman la Unión Europea) y, *f)* estabilidad financiera, déficit público sobre recaudación.

Todo indica que México debe actuar de inmediato para elevar los ingresos públicos. La recaudación es insuficiente y la presión fiscal muy baja: la más baja dentro de los países de la OCDE y también por debajo de la de muchos países América Latina. La cobertura de los tributos es reducida, se privilegia el ingreso derivado de la posesión de capital sobre el derivado del trabajo asalariado y el sistema es muy frágil, pues un elevado porcentaje de la recaudación depende del comportamiento de las ventas internas y externas de petróleo y sus productos. Las potestades, la recaudación y la administración tributaria se encuentran altamente concentradas en la federación. La administración tributaria es deficiente: la productividad es muy baja y existen altos índices de evasión y de elusión.

En materia de impuestos se debe actuar simultáneamente, desde el primer día, en varios frentes: *a)* administración tributaria; *b)* reformas a los impuestos existentes; *c)* establecimiento de nuevos impuestos y, *d)* federalismo fiscal.

### **La administración tributaria**

La administración tributaria en México es bastante pobre considerando las necesidades de recaudación, así como los estándares internacionales en la materia. Y lo ha sido durante muchos años. México es de los países a nivel mundial que presenta uno de los niveles

## La tasa de evasión fiscal en México limita la productividad de los impuestos

más bajos de productividad y eficiencia en la recaudación de impuestos, particularmente en el ISR y el IVA, los dos principales instrumentos tributarios en el mundo. La baja productividad de los impuestos en México se explica en buena medida por la inadecuada administración de los tributos, que resultan en los grandes niveles de evasión y elusión, los tratamientos especiales (exenciones) así como la creciente economía informal, todo ello alentado por las bajas tasas de crecimiento económico de los últimos años.<sup>21</sup>

Sin duda, a lo largo de los años se han tomado medidas importantes y acertadas en diferentes momentos para, en principio, mejorar la administración tributaria. Por ejemplo: a) se ha modificado el modelo de la organización, a fin de cambiar de uno que descansaba en la administración por tributos (direcciones generales de ISR, ISIM, Especiales, Auditoría) a uno que descansa en la administración por funciones: sustantivas (asistencia al contribuyente, normativa y técnico-jurídica, recaudatoria, fiscalizadora, cobranza.) y de apoyo (informática, control interno, capacitación, estudios); b) se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y se separaron las tareas de administración de los tributos, de las de definición de política en la materia; c) se han abandonado los métodos manuales de revisión y control, a favor del uso de medios y registros informáticos; d) se ha facilitado el cumplimiento de las obligaciones: pago en bancos, pago electrónico. y, e) en alguna medida (muy poca) se han simplificado normas y procedimientos.

Históricamente el sistema tributario se ha caracterizado por su baja productividad y eficiencia en comparación con otras economías de América Latina. En el año 1992 por cada punto porcentual del IVA Chile, por ejemplo, recaudaba 50% más que Argentina y 60% más que México.<sup>22</sup>

Todavía en la actualidad, en un estudio reciente de la CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, se escribe que con una tasa general en el país de 16%, se está un punto porcentual arriba del promedio de la región, pero 2.5 puntos por debajo de la media de los países de la OCDE. La recaudación de este impuesto representa 3.9% del PIB, cuando el promedio de América Latina alcanza 5.9%. El promedio de la OCDE, por su parte, se ubica en 6.6%. Si se toma como base el producto total, los países de América Latina recaudan en promedio 49 puntos porcentuales en concepto de IVA, por cada punto de la tasa general. Es decir, una productividad de 24%. Pero si sólo se considera el consumo como base gravable del impuesto, el coeficiente —eficiencia— es de 26% en el caso mexicano, cuando el promedio de América Latina es de 62% y en la OCDE de 75%. México sólo supera a Haití y a Panamá y está en último lugar de los países de la OCDE.<sup>23</sup>

La tasa de evasión fiscal en México es una de las más altas entre las economías con semejante nivel de desarrollo, y limita sustancialmente la productividad de los impuestos. Las personas físicas evaden impuestos al no declarar totalmente sus ingresos por sueldos

<sup>21</sup> La productividad de un impuesto es el resultado del cociente de la carga tributaria entre la tasa general del impuesto. Es decir, “indica el rendimiento recaudatorio real del impuesto e indirectamente indica la magnitud de incumplimiento.”

<sup>22</sup> Mario Bergmanm, *La administración tributaria en América Latina: una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México*, Documento de trabajo. México, CIDE, 2002.

<sup>23</sup> También ver de la OCDE, *Challenges to Fiscal Adjustment in Latin America, the cases of Argentina, Brazil, Chile and Mexico*, París, 2006, p. 54.

y salarios, actividad profesional, arrendamiento de inmuebles y otros ingresos. En el caso de arrendamiento, la evasión llega a representar hasta 70% de la recaudación potencial por esta actividad.<sup>24</sup> Por otro lado, es común también que las personas morales incurran reiteradamente en actividades de evasión, sobre todo las medianas y pequeñas empresas. La evasión de las Repecos es especialmente considerable,<sup>25</sup> hasta de 80% de la recaudación potencial por actividad empresarial.<sup>26</sup> En México, “las estimaciones de la evasión a nivel general van desde 27% hasta 40% de la recaudación potencial” en tanto, para “Argentina la evasión es de 31% para Canadá y Chile, 24%, en Portugal, 14% y en Nueva Zelanda, 5 por ciento”.<sup>27</sup>

Otro de los factores que explican la baja productividad de los impuestos y estrechamente relacionado con la evasión, es el tamaño de la economía informal, que reduce considerablemente la base gravable. En 2011, la población ocupada en el sector informal de acuerdo con la definición de la Organización Mundial del Trabajo (OIT)<sup>28</sup> fue de 28.5 millones de personas, representando alrededor de 60% del total de la población ocupada en el país. En lo que va del siglo XXI la economía informal en México como porcentaje del PIB fue de más de una tercera parte, arriba de países latinoamericanos como Argentina y Chile.

El análisis de las relaciones entre la informalidad y el fisco es necesariamente amplio y complejo. En primer lugar, está el hecho de que un porcentaje considerable de la actividad económica (más de una tercera parte del PIB) no está gravada. En segundo lugar, es necesario diferenciar entre los “empresarios”, los empleados y los que trabajan por su cuenta en el mercado informal (estos dos últimos constituyen el grueso de los informales). Los primeros, son un reducido grupo de personas (verdaderos gangsters) que obtienen considerables ganancias y sobre las cuales no sólo no pagan impuestos de ningún tipo, sino que las maximizan al, literalmente, explotar a sus trabajadores. Los segundos son los vendedores ambulantes que apenas sobreviven con ingresos muy limitados (cuando mucho dos salarios mínimos) y sin ninguna prestación social. Es cierto que en las operaciones de venta no cobran el IVA, pero sí lo pagan cuando ellos compran mercancías en las tiendas establecidas y pagan todo tipo de impuestos especiales. El ISR no lo pagan pues

<sup>24</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), *Diagnóstico del Sistema Fiscal Mexicano, México*, 2010, sección II, Política de Ingresos, pp. 38-39.

<sup>25</sup> OCDE, *Challenges to Fiscal ... op. cit. También, CIDE e ITAM, Análisis de las finanzas públicas en México*. México, Foro Consultivo de la Ciencia-Conacyt, , 2003, p. 14. También ver, *Evasión Global de Impuestos, México*, ITESM, octubre, 2009.

<sup>26</sup> CEFP, *Diagnóstico del Sistema...*, op. cit., p. 38.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 39. Hay otras estimaciones de la evasión que revelan que en México es muy alta: Hugo Javier Fuentes Castro et. al., *Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no Petrolero, México*, Instituto Tecnológico de Monterrey, 2009. Ricardo Samaniego Breach, *Medición de la Evasión Fiscal en México, México*, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2007.

<sup>28</sup> A diferencia de la definición de INEGI, que sólo incluye al sector informal urbano: actividades económicas que operan desde los hogares sin constituirse como empresas (14.0 millones de personas), la de la OIT además incluye a los trabajadores domésticos, la informalidad en el sector agropecuario y el trabajo informal en el sector formal no agropecuario (trabajo subordinado sin acceso a servicios de salud derivados de su empleo. Todo ello, da un total de 28.5 millones de personas o sea, el doble de lo que reporta INEGI. Ver del Grupo Central. México ante la crisis. Nuevo curso de desarrollo, *Manifiesto Lineamientos de política...* op. cit., p. 65.

## El costo de recaudar un peso en México es alto

sus ingresos son tan bajos que, en todo caso, estarían exentos de ello. Por lo que hace a los que trabajan por su cuenta, su situación es irregular. Por ejemplo, las y los trabajadoras (es) en el servicio doméstico pagan todos los impuestos indirectos –salvo que compren en el mercado informal– pero no el ISR. Pero en la abrumadora mayoría de los casos no tienen prestación alguna.

Además, la baja productividad se explica porque cada año se introducen diversos tipos de cambios menores en las leyes en materia tributaria (la llamada miscelánea fiscal). Ello hace que para el causante (y para la autoridad) se tenga que trabajar en un esquema tributario en alguna medida diferente cada año, reduciendo la certidumbre necesaria para la actividad económica y, particularmente, afectando negativamente la productividad de las empresas: Y también la recaudación.

México sigue estando en un nivel de facilidad administrativa para el cumplimiento de obligaciones fiscales muy bajo en comparación con otros países. De un total de 181 países, México ocupa el lugar 106 en facilidad para pagar impuestos, por debajo de varios países de América Latina y por debajo de todos los países miembros de la OCDE.

El costo (en centavos) de recaudar un peso sigue siendo alto y lo es en comparación con lo que sucede en otras partes del mundo. Costos superiores a los que se observan en otros países de la OCDE y de América Latina. Si bien durante el periodo 2002-2008 se registró un descenso constante en el costo de la recaudación en México, en 2009 se tuvo un costo bruto por peso recaudado de 0.69 centavos y un costo neto de 0.96 centavos, costos superiores a los 0.59 y 0.79 centavos registrados en 2008, respectivamente.<sup>29</sup> Es importante continuar con la tendencia a la baja del costo de la recaudación, pues en principio, muchos de los tributos no deberían representar ni mayor costo, ni mayor problema de tipo administrativo: a) en el caso de los IEPS, son muy pocas las empresas (tabacaleras, cerveceras, las productoras de bebidas de alcohol, embotelladoras de refrescos.); b) los causantes mayores son pocos (los mil más grandes aportan el grueso de la recaudación del ISR) y a la mayoría de los causantes del ISR se les retiene en la fuente (alrededor de 50% de lo recaudado); c) el IVA que se recauda en frontera representa un alto porcentaje de la recaudación total.

La administración de los tributos está altamente centralizada. La distancia que separa a la autoridad de los causantes es enorme. Es reducida la cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno. En una época, el IVA era administrado por las entidades federativas, pero ello se suspendió.

El SAT no tiene idea cabal, puntual y clara de quiénes son los causantes (no se ha depurado el padrón de causantes) y cuáles son sus obligaciones. Se llega al extremo que el Código Fiscal de la Federación no obliga a expedir facturas para cada transacción que se lleva a la práctica (en el comercio, en los servicios). Se le pregunta al usuario, al consumidor si desea o no factura y éste, con tal de evitar un sobre precio de 16% dice que no, pues no siempre la necesita.

<sup>29</sup> CEFP, Diagnóstico del Sistema..., *op. cit.* El costo de la recaudación es el cociente entre el presupuesto ejercido por el Sistema de Administración Tributaria (SAT) y los ingresos tributarios administrados por el SAT, multiplicado por 100 para obtener el valor en centavos. El costo por peso recaudado neto se obtiene descontando las devoluciones y compensaciones a los ingresos tributarios administrados por el SAT.

## Es necesario contar con un registro de contribuyentes actualizado

Los sistemas de fiscalización son costosos y rinden poco en dinero. Han sido, además, fuente de corrupción. La fiscalización es indispensable y los programas se tienen que armarse con rigor.

Para todos los impuestos (pero en particular en el ISR y en el IVA) es necesario llevar a la práctica una revisión total con el fin de simplificar de manera considerable el sistema de administración tributario. Ello no entraña la reducción de tasas y de tarifas, ni tampoco la introducción de la tasa y la tarifa única. La equidad, la transparencia, el cumplimiento de las obligaciones y la eficiencia tributaria mejor se logran para los causantes y para el fisco con un sistema sencillo que con uno complejo. Es igualmente necesario contar con un buen y permanentemente actualizado registro de contribuyentes y un adecuado control de sus obligaciones: es decir, saber quiénes son los contribuyentes y qué obligaciones tienen (en IVA, en ISR). Ello acompañado de un eficaz y eficiente sistema de fiscalización. En toda esta tarea, la participación y el trabajo coordinado de los tres órdenes de gobierno es indispensable.<sup>30</sup>

Finalmente, se debe eliminar en la medida de lo posible la constante incertidumbre que prevalece. Año con año el ejecutivo envía al Congreso de la Unión lo que piensa hacer para promover el crecimiento económico y el desarrollo social. Lo que esto entraña en materia de costo. La forma en que piensa debe financiarse ese gasto y, dentro de ello, lo que piensa hacer en materia tributaria. Pero ello, no está enmarcado en un programa a largo plazo en materia de finanzas públicas.

En el caso de México en esta materia no hay (no ha habido) un planteamiento cabal y completo. Por el contrario. Los agentes de la economía se enfrentan con un esquema tributario que anualmente cambia: la llamada miscelánea fiscal, que se elabora sobre la marcha. Ello lleva a los causantes, que de por sí no están favorablemente predispuestos con el fisco, a desenvolverse en un ambiente de incertidumbre. No tienen una idea clara de lo que han de esperar en materia tributaria en los años por venir. Puede ser que el año que sigue cambie –en sentido opuesto– la política. Con frecuencia, recuren al amparo con la esperanza de que el Poder Judicial les otorgue un fallo favorable.

El derecho fiscal mexicano desde 1962 permite a los contribuyentes ampararse (el juicio de amparo es un instrumento básico de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos<sup>31</sup>) contra la imposición de gravámenes que no sean proporcionales y equitativos. En otros países esta práctica no existe. En cambio, la administración fiscal mexicana está asediada judicialmente.

Antes este no era el caso. Ignacio Vallarta, presidente de la Suprema Corte de Justicia (1877-1882) sostuvo en su momento que la proporcionalidad y la equidad de los impuestos no eran garantías individuales. En 1962, la Suprema Corte de Justicia determinó que la proporcionalidad y la equidad de los impuestos deben considerarse garantías

<sup>30</sup> Hay varios estudios e informes que abordan la cuestión de la administración tributaria. Entre ellos está uno de la OCDE, *A New Fiscal and Tax Policy for México*, de enero de 2007, en donde se recomiendan varias reformas al SAT.

<sup>31</sup> El artículo 31 constitucional, sobre las obligaciones de los mexicanos, en su fracción cuarta establece las características (proporcional y equitativo) en que los ciudadanos deben contribuir a los gastos públicos. A su vez, el amparo está regulado por los artículos 103 y 107 constitucionales y por la ley que lleva su nombre.

**E**l amparo en materia impositiva le resta fuerza a la autoridad fiscal

individuales. Desde entonces, los causantes –los poderosos y ricos, que pueden contratar a los muy costosos despachos de abogados especialistas en la materia, que les es muy rentable el negocio– han interpuesto juicio de amparo y, en general, se les ha concedido.

La cuestión del amparo en materia impositiva le ha restado fuerza institucional a la autoridad fiscal. Es muy difícil definir e interpretar con claridad lo que es proporcional y equitativo. Además de quitar tiempo a la autoridad, resulta muy costoso –en dinero y en prestigio– en particular cuando la corte falla a favor del causante.

Lo mismo sucede con el llamado gasto fiscal, que le resta enorme fuerza a la autoridad frente a los causantes.

## Reformas a los impuestos existentes

Una de las primeras tareas que entraña la reforma de los impuestos existentes es la cuestión del gasto fiscal.<sup>32</sup> En México es alto y no está cabalmente cuantificado. Ello le resta enormes recursos al Estado.

En esta materia, por lo que hace a la promoción del desarrollo económico, generalmente se enfrentan dos puntos de vista: el que se refiere a los incentivos y el que se refiere a los recursos. Quienes piensan que es la insuficiencia de incentivos lo que provoca el poco crecimiento económico y la poca inversión de los particulares en cierto tipo de actividad, promueven reformas de toda índole al sistema tributario con el fin de otorgar mayores concesiones a los contribuyentes (i. e., empresas) a pesar de que, con ello, la recaudación baja. En este caso, por ejemplo, se encuentran los tributos asociados al automóvil (a los autos nuevos –isan–, al consumo de gasolina, la tenencia) que se argumenta que, si se eliminan, se estimulará el uso de automóviles. Por el contrario, quienes piensan que el poco crecimiento económico y la poca inversión privada, en una actividad específica, son consecuencia de la falta de recursos, promueven reformas tributarias de todo tipo y eliminan tratamientos especiales y estímulos para, por la vía de la mayor recaudación, aumentar la inversión y el gasto públicos. En este último caso, el estímulo se daría por la vía de mejores servicios de educación, atención a la salud, caminos, infraestructura y otros que resultarían al disponerse de mayores recursos fiscales. En el ejemplo del automóvil, el estímulo se daría por la vía de mejores vías para circular (alumbrado, señalización). En el caso de los automóviles en México, a pesar de la carga tributaria existente (hasta 2011) sobre los automóviles, la producción y venta interna en México ha tenido un crecimiento espectacular.

En realidad, es la falta de recursos públicos y no la insuficiencia de incentivos fiscales lo que ha limitado el desarrollo económico. En los últimos treinta años (1982-2012) el sistema fiscal ha sido incapaz de promover la circulación del excedente generado hacia fines de desarrollo económico y social.

En México se ha marchado de manera excesiva por el camino de los estímulos, de los incentivos, de los tratamientos especiales. Si se estudia lo que ha sucedido en los últimos 30 años se observa que a pesar de todo tipo de promociones por la vía fiscal, no ha habi-

<sup>32</sup> Los gastos fiscales son concesiones a los contribuyentes que se desvían de la estructura impositiva normal. Toman la forma, entre otros, de exenciones, deducciones, créditos fiscales, tasas preferenciales.

do crecimiento económico ni mayor inversión de los particulares. Lo que sí ha sucedido, es que el fisco dejó de recaudar cuantiosos recursos.

En los últimos años, de 1995 a la fecha, las diferentes iniciativas presidenciales en materia fiscal han tenido una marcada orientación hacia el estímulo, el tratamiento especial. Salvo los años 1999 y 2000, en todos los demás el Congreso de la Unión aprobó más medidas que conceden recaudación a las que tienen por propósito aumentarla. Durante el gobierno del presidente Zedillo, 27% de las medidas de política tributaria fueron de estímulos; 25% de carácter de recaudatorio y el resto o bien neutrales o bien para buscar eficiencia administrativa. Durante el gobierno del presidente Fox 48% de las medidas fueron de estímulo y tan sólo 25% de carácter recaudatorio. El resto para buscar mayor eficiencia administrativa o simplemente neutrales.<sup>33</sup>

Gasto fiscal en México como porcentaje del PIB	
Año	%
2003	6.4
2004	5.6
2005	6.4
2006	5.6
2007	5.9
2008	7.4*

\*Estimado.

Fuente: CEFP, Diagnóstico del Sistema..., *op. cit.*, pp. 71 y 72. El cálculo de los gastos fiscales resulta especialmente complejo y ello explica porqué un buen número de las referidas excepciones se quedan sin medir (ver <http://www.shcp.gob.mx/INFGUB/Presupuestodelosgastosfiscales.aspx>). Además, están todas las resoluciones particulares que el SAT no hace públicas. También está la cuestión de lo que se incluye o no dentro del concepto gasto fiscal (i. e., el llamado subsidio a la gasolina).

En todos los tributos hay tratamientos especiales, estímulos, exenciones. Los gastos fiscales por concepto del ISR, se concentran en tratamientos especiales a las empresas – notablemente el Régimen de Consolidación Fiscal<sup>34</sup>– y otros y en los ingresos exentos por salarios, para el caso del ISR para personas físicas. En el caso del IVA, los principales gastos fiscales se asocian a los rubros de tasa cero, bienes y servicios exentos y tasa preferencial en las zonas fronterizas. Además de todo lo establecido en las diferentes leyes tributarias, está lo que se precisa en el Artículo 39° del Código Fiscal de la Federación, que faculta al Ejecutivo a otorgar todo tipo de beneficios tributarios en: a) exenciones o condonaciones, b) facilidades administrativas para el cumplimiento del pago de un impuesto; c) estímulos o subsidios. Por la vía de los decretos presidenciales el Ejecutivo ha moldeado el siste-

<sup>33</sup> Roberto Schatan, *Baja recaudación tributaria...*, *op. cit.*

<sup>34</sup> “El régimen de consolidación fiscal que se contempla en la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) permite que alrededor de 400 grandes grupos empresariales, mismos que en conjunto acumularon ingresos por 4 billones 960 mil millones de pesos en 2008, tengan una carga fiscal en ISR de apenas 1.7% en promedio.” dice el Servicio de Administración Tributaria titulado, *Consolidación/Grandes contribuyentes*, que fue entregado a la Comisión de Hacienda de la Cámara de diputados.

## M ediante decretos presidenciales se han establecido condonaciones y exenciones

ma impositivo otorgando unilateralmente beneficios, excepciones y privilegios tributarios contrario a lo establecido en la ley. Entre 1995 y 2007 se emitieron 94 decretos, con 151 medidas adoptadas, que significaron algún beneficio tributario. La mayoría de ellas, 42%, fueron excepciones o condonaciones y casi otro tanto por estímulos (39 por ciento).<sup>35</sup>

El Código Fiscal de la Federación (CFF), en su artículo 39° lista los tipos de beneficios tributarios que el ejecutivo puede otorgar (exenciones o condonaciones, facilidades administrativas, estímulos y subsidios). Aunque el cff no define ninguno de estos conceptos, en la práctica se han entendido que estos pueden ser de todo tipo y en cualquier circunstancia. Con base en ello el ejecutivo en México ha puesto en práctica una política tributaria por decreto.

La potestad arbitraria para relevar parcial o totalmente a sectores de la población de su obligación de contribuir al erario público ha sido práctica añeja del presidencialismo mexicano.<sup>36</sup> Con ello, el Ejecutivo se relaciona y negocia con los distintos grupos y sectores de la sociedad. No es lo mismo exentar el impuesto que exentar el pago del impuesto. Pero al actuar de la forma en que ha actuado a lo largo de los años, el gobierno lo considera igual. En la inmensa mayoría de los casos en que se han otorgado tratamientos especiales y exenciones su constitucionalidad está en entredicho. En la práctica, y apoyándose en el artículo 39° del CFF, el presidente ha legislado en materia tributaria.

Un caso reciente es el de deducir como gasto, para efecto del pago del ISR de las personas, las colegiaturas que se cubren a los colegios particulares de preescolar a bachillerato. Y ello para impulsar la educación privada. Se ha estimado por la Secretaría de Hacienda que el gasto fiscal anual es del orden de 13 mil millones de pesos para 2011. Si bien ello no representa un porcentaje considerable del gasto público total en educación, si significa un porcentaje considerable si se compara con ciertos capítulos de gasto del sector. Por ejemplo, el total de inversión física del sector público federal en educación fue de 19 860 millones de pesos durante 2010. El gasto fiscal de 13 000 millones representa 76%. Los 13 mil millones representan, además, 3.5 veces la inversión física en Ciencia y Tecnología que realiza el país. Si se suman los recursos otorgados para inversión física al Consejo Nacional de Fomento Educativo, a la UNAM, a los Centros de Investigación Especializados, al CINVESTAV del Instituto Politécnico Nacional y al Conacyt, el monto llega a 9 367 millones en 2010. Es decir, de canalizar a esas entidades los 13 mil millones en vez de transferirlos a particulares, su presupuesto en este importante rubro de innovación pudo haberse más que duplicado. Además, por lo que hace a la equidad de la medida, no hay que olvidar que los hijos de las familias de los hogares en los primeros siete deciles en la distribución del ingreso, en su inmensa mayoría, no van a escuelas particulares.<sup>37</sup>

Mediante decretos presidenciales se han establecido amnistías, condonaciones, exenciones, así como la posibilidad de diferir impuestos, con repercusiones de gran alcance. Pero ello representa sólo una parte de la totalidad de los beneficios que el ejecutivo en los hechos otorga, pues a ello habría que sumar las concesiones que hace mediante reglas misceláneas, facilidades administrativas y, no menos importante, resoluciones (oficios)

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Ver de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI editores, 2006.

<sup>37</sup> Ciro Murayama "Cuentas y cuentos de la exención a colegiaturas", *El Universal*, México, 25/03/2011.

## E | ISR se debe reformar

particulares. Los decretos, las reglas y las facilidades se publican en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), pero los oficios son reservados y el SAT reseña de manera general para el conocimiento público sólo algunos. Hay aquí un amplio espacio para la discrecionalidad tributaria bajo un grueso manto de opacidad.

La larga lista de beneficios fiscales otorgados mediante vías administrativas ha implicado una continua erosión de la base tributaria en respuesta a presiones o “necesidades” puntuales de grupos y sectores particulares, con propósitos incluso discordantes entre sí, proceso que no está sujeto a supervisión o control coherente desde el aparato de Estado en su conjunto. El andamiaje institucional aquí pareciera tener una falla fundamental: el ejecutivo no tiene formalmente facultades constitucionales para revertir de manera administrativa lo establecido por el legislativo en materia tributaria, salvo en situaciones muy particulares que han sido aclaradas por la Corte Suprema, pero tampoco hay un mecanismo efectivo que sirva de freno al ejecutivo cuando trasgrede esa regla constitucional. Parece, en pocas palabras, uno de los elementos más caros del presidencialismo mexicano. La política tributaria se va haciendo al andar, en una relación errática y no siempre transparente entre ejecutivo y los grupos de interés, con resultados que pueden distar significativamente de lo establecido en las leyes.<sup>38</sup>

El ISR se debe reformar en, por lo menos, cinco direcciones (además de la ya mencionada eliminación de estímulos, tratamientos especiales y subsidios): en primer lugar, hay que volver a introducir tasas progresivas (al menos cuatro escalones) y aumentarlas hasta, por lo menos, a 50% para personas y 40% para empresas. La tasa impositiva que aplican los países de la OCDE a las personas físicas con más altos ingresos promedia 45% y, en muchos de ellos, la tasa es superior a 50%. La tasa máxima del ISR a las empresas que prevalece actualmente en los países miembros de la OCDE es: 35%, España; en Canadá, 36%; en Alemania, 38 y 40% en Estados Unidos y en Japón. Una reducción en las tasas, como frecuentemente se argumenta, no incrementa la recaudación. Tampoco necesariamente estimula el crecimiento económico. Esto ha sido ampliamente demostrado. En segundo lugar, hay que eliminar el carácter celular que aún mantiene este impuesto. Hay que globalizar: sumar todos los ingresos, independientemente de su fuente, de las empresas y de las personas y, una vez sumados, aplicar la tasa del ISR correspondiente. Si se resuelve, por alguna razón, dejar fuera ciertos ingresos (*i. e.*, los de la lotería), habría que retener en la base la tasa del ISR más alta. En tercer lugar, es necesario ampliar la base gravable, eliminando (o ajustando) la deducción de ciertos gastos que no son estrictamente necesarios para llevar a la práctica las actividades de las empresas. Muchas de las operaciones y de los ingresos del servicio de banca y crédito no están gravadas. Hay que gravarlas. En cuarto lugar, introducir nuevos impuestos a fin de aprovechar la totalidad de las fuentes de tributación existentes. Y todo ello a tasas similares a las del ISR. En muchos casos, convendría retener en la fuente la tasa máxima del impuesto. En quinto lugar, incorporar al régimen normal de tributación a todas las actividades (incluyendo a las agropecuarias) y hacer más riguroso el régimen a causantes menores.

Un caso especial es el de la política tributaria en relación a la industria maquiladora de exportación, tan importante para la economía nacional, que sólo se explica su existencia gracias a la regulación comercial y tributaria del Estado. Es un buen ejemplo de la debilidad institucional del Estado mexicano.

<sup>38</sup> Roberto Schatan, *Baja recaudación tributaria...*, *op. cit.*, p. 9.

La industria maquiladora realmente no contaba con un régimen fiscal antes de 1995, pero no pagaba una parte de sus impuestos corporativos, específicamente el ISR atribuible a los establecimientos permanentes de los inversionistas extranjeros en la industria maquiladora mexicana. Esta omisión colectiva simplemente nunca fue fiscalizada. A partir de la crisis financiera de ese año el gobierno mexicano dispuso de una estrategia para recuperar de manera paulatina los impuestos por los ingresos de la industria maquiladora de exportación. Esto llevó a una larga y a veces muy difícil negociación con representantes del sector, que se fue reflejando en una sucesión de normas legales y reglamentarias que le fueron dando cuerpo al régimen fiscal del sector.

... se fue creando un régimen enormemente complejo, construido sobre varios planos distintos que conviven simultáneamente —la ley, decretos presidenciales, reglamento de la ley, reglas misceláneas— contradictorias entre sí, donde una norma anula (total o parcialmente) el efecto de otra y así sucesivamente,

cuya combinación de efectos finalmente es tan poco clara como incierta. Al final de cuentas es el peor de los mundos, pues se obtiene un esquema tributario sumamente complejo que no recauda, equivalente a una exención pero que resulta poco atractivo a la inversión por su propia inestabilidad y complejidad.<sup>39</sup>

Aunque es un tributo municipal, el impuesto predial está lleno de tratamientos especiales. En parte, por ello, los municipios prácticamente no recaudan (en la medida en que lo hacen, no tienen actualizado el catastro y carecen la enorme mayoría de ellos de capacidad técnica). La propiedad comunal, ejidal y parte de la privada está exenta del gravamen (y este tipo de propiedad representa un muy alto porcentaje de la propiedad raíz en el país). Además, las instalaciones federales como las de la SEP y otras están exentas. Como también se asumen exentas las instalaciones de Pemex, de Aeropuertos, del IMSS y muchas otras.

En el IVA más que elevar de inmediato la tasa general que es de 16% (el promedio, la tasa general del IVA es de: en los países de la OCDE, 18%, en Chile es de 17%, en Argentina de 21% y en Uruguay de 23%), habría que programar su aumento en un plazo de cuatro años para llegar a 20%. Lo que sí habría que hacer desde luego es ampliar la base del tributo. Se deberían de eliminar muchas de las exenciones y tratamientos especiales existentes (*i. e.*, incorporar al IVA la compra-venta de valores bursátiles). Se mantendría el régimen de exención sólo a los alimentos y a las medicinas, pero se eliminaría la tasa cero de que actualmente disfrutaban y que sólo beneficia a las empresas manufactureras de alimentos (*i. e.*, Bimbo, Maseca). También habría que establecer tasas del impuesto distintas en función del tipo de bienes y de servicios que se consumen (y no en función de los diferentes precios que un mismo bien o servicio tiene). Así, por ejemplo, se podría establecer cuatro puntos porcentuales por encima de la tasa general a todos los automóviles y otros bienes de consumo que sólo adquieren las personas de mayores ingresos. Y, por otro lado, 5% a cierto tipo de bienes y de servicios (*i. e.*, todos los libros, todo el transporte colectivo urbano de pasajeros). Ello no es complicado, existe en varios países y se le

<sup>39</sup> Roberto Schatan, *Baja recaudación...*, *op. cit.* p. 11. En este trabajo se citan varios ensayos y artículos del autor sobre el particular.

**E**l régimen fiscal de Pemex debe definirse a partir de sus necesidades financieras

---

---

daría a este tributo cierto carácter progresivo y su impacto en los precios sería reducido (los impuestos al consumo son trasladados siempre a los consumidores pero, con tasas diferenciadas, se gravaría con la tasa alta sólo a los bienes y los servicios que consumen las familias de mayores ingresos).

Los impuestos especiales, que hay que mantener, habría que actualizarlos de tiempo en tiempo y en algunos casos aumentarlos (*v. gr.*, tabaco, bebidas alcohólicas, cerveza). Lo mismo sucede con muchos de los derechos, productos y aprovechamientos. Aunque, en materia de derechos habría que aumentar, entre otros y de manera importante, los relacionados con la minería.

El petróleo debe continuar siendo un poderoso auxiliar de la hacienda pública (lo que no tiene, ni debe significar ahogar financieramente a Pemex que ha sido el caso en los años recientes).

México no es un país petrolero, pero si es uno que tiene petróleo. La renta que se genera con su explotación y aprovechamiento, puede parcialmente ser tomada por el fisco para atender y promover diversas actividades necesarias para el desarrollo general del país.

En la actualidad, a partir de las modificaciones a la Ley Federal de Derechos, el régimen fiscal de Pemex (complejo y poco transparente) se sigue definiendo y estableciendo a partir de las necesidades de financiamiento del gobierno federal. Representa un importante porcentaje del total de la recaudación del gobierno. En parte por ello, el gobierno federal no se ha ocupado ni preocupado por mejorar la administración tributaria, ni tampoco por aumentar la recaudación e introducir verdaderas reformas fiscales. También en parte por ello, se ha registrado un continuo deterioro de la operación y producción de Pemex.

El régimen fiscal de Pemex debería de definirse y establecerse al revés de lo que en la actualidad se hace. Es decir, a partir de las necesidades financieras de Pemex para su conservación y su expansión, precisar el monto de recursos y el calendario de pagos que la empresa le hace al gobierno federal (recursos hay para todos, pues Pemex genera excedentes –en épocas de buenos precios en el mercado internacional– que van de 6 a 8% del PIB). Y la fórmula para determinarlo puede ser sencilla: a partir de ciertos supuestos (ventas internas y externas por tipo de producto, precios internos y externos, costos de importación, costos de producción), se determinaría el excedente de operación y su destino. Este excedente se distribuiría conforme al siguiente orden de prelación: *a)* las inversiones necesarias para conservar y mantener las instalaciones de la empresa; *b)* las inversiones nuevas para ampliar su capacidad de producción (en exploración, refinación, transporte, petroquímica) y, *c)* los recursos para investigación y desarrollo. El remanente pasaría al gobierno federal y en su totalidad pasaría a formar parte de la Recaudación Federal Participable (RFP).

Este régimen fiscal, vendría a sustituir los diversos (y complicados de calcular) derechos, impuestos especiales y aprovechamientos existentes (derecho sobre hidrocarburos, derecho ordinario sobre extracción de petróleo, derecho extraordinario sobre extracción de petróleo, derecho adicional sobre extracción de petróleo, aprovechamiento sobre rendimientos excedentes). Pemex, desde luego, mantendría las diversas obligaciones que tiene como causante o como retenedor en varios tributos (*i. e.*, IVA, ISR).

## Nuevos impuestos

La simplificación de las leyes y procesos administrativos en materia tributaria, la mejora en la administración de los diferentes tributos para elevar su productividad y la eliminación de muchas de las exenciones, subsidios, tratamientos especiales y estímulos proporcionarían cuantiosos recursos al fisco. También un uso austero, más eficiente y eficaz del gasto público proporcionaría recursos. Pero ello no sería suficiente y tomaría tiempo en lograrse. Se requieren desde ahora más recursos para hacerle frente a los enormes rezagos que prevalecen y a las enormes necesidades en materia de gasto social y de infraestructura que el país reclama. Es por ello que es necesario e importante introducir reformas al sistema impositivo a fin de dotarlo de mayor equidad, eficiencia y capacidad recaudatoria.

El ISR y el IVA, los principales tributos, son complementarios. Incluso, el IVA puede actuar como instrumento de control de los causantes del ISR. Los dos impuestos se apoyan mutuamente. El primero es un impuesto que grava el ingreso de las personas y el de las empresas. No es transferible y, por su carácter progresivo (a mayor ingreso mayor tasa), es más equitativo que muchos de los otros impuestos. El IVA grava las transacciones, la compra-venta, y es transferible. Lo pagan por igual los consumidores, independientemente de su nivel de ingreso. En esa medida es un impuesto regresivo, pues trata igual a los desiguales. Ambos impuestos representan en México (sin incluir los gravámenes al petróleo), en realidad en el mundo, el grueso de la recaudación.

En términos de equidad distributiva y eficiencia económica, conviene mantener una adecuada combinación entre las dos fuentes de tributación: impuestos directos (ISR) e indirectos (IVA, especiales). En promedio, los países de la OCDE mantienen alrededor de la mitad de su recaudación a partir de los impuestos directos y la otra mitad son indirectos. La idea de preferir y promover los impuestos indirectos sobre los directos, descansa en el argumento (poco sólido y definitivamente no probado) de que son: *a)* más fáciles de administrar; *b)* más difíciles de evadir y, *c)* neutrales respecto a las variables económicas y, por tanto, no interfieren en el proceso de asignación de los recursos que se da en el mercado. Ello no es así. Incluso desde la óptica de la teoría convencional (al uso), no es siempre cierto que un impuesto directo es menos eficiente (que uno indirecto) desde el punto de vista económico. Tan no es así, que lo que prevalece en el mundo es una combinación de ambos tipos de impuestos. Ahí están los datos de la estructura de la recaudación.

A diferencia de muchos otros países, que utilizan toda una amplia gama de tributos, el gobierno federal en México tan sólo descansa en tres: IVA, ISR y varios especiales. El grueso de la recaudación proviene de los impuestos indirectos, regresivos (IVA y especiales). Y en el ISR, aun en 2012, no se globalizan por completo los ingresos que durante el año las personas y las empresas obtienen para gravar la totalidad de ellos a una tasa determinada y progresiva. No existen impuestos a la propiedad (el que existía sobre la tenencia de automóviles ha sido abandonado por la federación y el de traslado de dominio debe fortalecerse), tampoco los hay sobre herencias y legados (gravando la masa hereditaria), ganancias de capital, transacciones financieras, impuestos verdes y ambientales y muchos otros más. Para sólo tener una idea, Dinamarca recauda 4% del PIB en impuestos ambientales y Turquía 3.89%, Chile 1.14% y México sólo 0.24 por ciento.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> "More information on environmentally related taxes, fees and charges", OCDE/EEA data base on instruments used for environmentally policy and natural resources management... OCDE, Paris, 2012.

Todo lo que perjudique a la autoridad debe eliminarse

Es importante incorporar a las actividades agropecuarias al régimen normal del ISR —gravar más a quien más tiene e incluir, para los productores más pobres, el régimen de exentos tal y como se hace para los asalariados de menores ingresos—. También resulta importante que se le grave (los municipios) con el impuesto predial. En la actualidad toda actividad agropecuaria es tratada de manera similar. Esto es particularmente injusto, pues 8.7% de los productores generan casi 75% de las ventas y, tributariamente, son tratados de manera similar a 91.3% restante.

Se tendría que estudiar la mejor manera de gravar el comercio informal. Ello no es fácil. Pues los que lo controlan, los “empresarios” de la actividad informal (una minoría), realizan actividades fuera de la ley y los trabajadores de la informalidad (la inmensa mayoría) apenas sobreviven con los inciertos ingresos diarios que obtienen. Además, estos operadores están altamente gravados, por la vía indirecta, en relación a sus niveles de ingreso (ello además de los derechos de piso, guantes y otros pagos que tienen que hacer).

Es necesario revisar el CFF para hacer las modificaciones necesarias para cancelar las facultades del Ejecutivo para “legislar” en materia tributaria. Además, en el CFF se encuentran una serie de disposiciones que dificultan a la autoridad llevar a cabo su función recaudatoria. Todo lo que perjudique a la autoridad debe eliminarse. Conviene, asimismo, ver la posibilidad de que se volviera a la tesis Vallarta en materia de amparo.

La política de precios y de tarifas de los bienes y de los servicios que el Estado ofrece a la sociedad debe ser un poderoso aliado del fisco. Los precios y las tarifas de los bienes y de los servicios que proporciona el gobierno y las empresas públicas deben establecerse con criterio de rentabilidad: cubrir costos y obtener una ganancia suficiente para permitir conservar y mantener el capital existente y, adicionalmente, ampliar la capacidad de producción. Si por alguna razón el gobierno federal (o un gobierno local) resuelve subsidiar cierta actividad, región, empresa o grupo de consumidores ello no debe repercutir en los estados financieros de las empresas públicas. Después de todo, es el gobierno federal y no la empresa pública quien resuelve otorgar el subsidio. Si se utiliza a la empresa pública como conducto para otorgar el subsidio, el gobierno federal (o local) debe y tiene que reintegrarle el costo de los subsidios. Ello es importante no sólo para hacer transparente las operaciones, sino también para no restarle recursos a las empresas públicas (*i.e.*, el caso de las empresas eléctricas ilustra ampliamente esto. También lo hace el Metro, en la ciudad de México).

Mayores ingresos públicos se traduce en más gasto que, a su vez, entraña mayor demanda de todo tipo de bienes y de servicios que los particulares producen. Más impuestos significan más ventas y con ello mayor ganancia. Es indispensable transparencia y manejo honesto, eficaz y eficiente del gasto público y de la administración fiscal. Que se note que en realidad nuestros impuestos están trabajando. El desafío que se tiene por delante es cómo lograr todo esto. Sin un Acuerdo Fiscal Básico poco se podrá lograr en México en materia de crecimiento económico que se combine con la justicia social.

A lo largo de los años, la baja carga tributaria ha significado recurrir a otras fuentes de financiamiento para complementar el gasto público, entre otras: el crédito externo, el crédito interno y el sobregiro. Después de 1980, la producción y exportación de petróleo ha desempeñado un papel muy importante en el financiamiento del gasto público, hasta

el punto de llegar a convertirse en un problema de finanzas públicas. El monto de los recursos que el petróleo proporciona al fisco federal ha sido creciente. Ahora, se puede hablar de finanzas públicas petrolizadas. Y todo ello en detrimento de Pemex, que ha sido literalmente saqueada por la vía de los impuestos (derechos) federales.

## Federalismo fiscal

Las responsabilidades y tareas que, por mandato constitucional, en México tiene el Estado son suficientes. Resulta difícil añadir a ellas otras más. En todo caso, modificarlas para que muchas de ellas –las relacionadas con los derechos sociales– sean exigibles. De por sí, no están adecuadamente atendidas y los rezagos son enormes tanto en el área social, como en el de la infraestructura y el de fomento económico. Lo que conviene, en todo caso, es hacer lo necesario para atenderlas de manera satisfactoria y al menor costo posible. Resulta indispensable para la buena marcha de la nación, que los derechos sociales dejen de ser de carácter programático y pasen a ser exigibles y de cobertura universal (y no como ha sido, atendidos de manera segmentada y diferencial).

Lo mismo podría argumentarse en materia de reparto de responsabilidades y de fuentes de financiamiento entre los tres órdenes de gobierno. Mantener en esencia la situación actual de coincidencia fiscal tiene varias ventajas y resulta atractivo. En momentos de enorme fragilidad de las haciendas públicas en el país, entrar de lleno a modificar de raíz el sistema vigente no es recomendable por la incertidumbre de los resultados que podría generar. Además, manteniendo la situación actual, *pero mejorada*, se trabajaría a partir de una experiencia que ha sido, desde varios puntos de vista, exitosa, que ha funcionado, que a muchos gusta y deja satisfechos y que ha establecido armonía en materia fiscal en el país. Adicionalmente, la coincidencia en materia fiscal permite, en principio, a las autoridades nacionales, en coordinación con las estatales, transferir parte de los recursos de las entidades federativas más prósperas a las menos desarrolladas. Por lo demás, no hay que olvidar que después de mucho discutir y estudiar en el país se ha resuelto en otras épocas mantener la coincidencia y la coordinación fiscal. Esto fue lo que concluyó y es el resultado más importante de la reciente Convención Nacional Hacendaria. No hace mucho que se acordó una nueva fórmula, para distribuir entre las entidades federativas, el monto de la RFP. Lo mismo ha sucedido en otros estados federales. Con acuerdos fiscales, varios países han logrado no sólo armonía fiscal sino también fortaleza en las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno (*i. e.*, Alemania, Estados Unidos, Canadá).

En todo caso, habría que sustituir la actual Ley de Coordinación Fiscal por una nueva Ley de Coordinación Hacendaria, que incluya todos los aspectos del gasto público y su financiamiento. Que recoja mucho de lo valioso convenido en la Convención Nacional Hacendaria de febrero-julio de 2004 y que asuma cabalmente los problemas hacendarios y de distribución de los recursos entre los estados prósperos del Norte y los rezagados del Sur.

Para darle mayor equidad, solidez y certidumbre habría que hacerle a sistema actual cambios importantes:

- Garantizar el régimen de participaciones. De modificarse la fórmula de distribución de las participaciones entre las entidades federativas, hacerlo de tal forma que sea inversamente proporcional al Índice de Desarrollo Humano que elabora el PNUD, de tal suerte que sean las entidades de menor desarrollo relativo las que proporcionalmente reciban mayores recursos.
- Ampliar la definición de la Recaudación Federal Participable (RFP) para incluir la totalidad de los ingresos del gobierno federal: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
- Que el porcentaje actual de la RFP que se transfiere por concepto de participaciones a las entidades federativas y a los municipios se incremente paulatinamente para llegar a una cifra, en un plazo de cinco años, de 25% para las entidades federativas y de 5% para los municipios. La federación se quedaría con 70% del total de lo recaudado por concepto de ingresos tributarios y no tributarios.
- Darle suficiencia financiera a los diversos fondos de apoyo (en especial al de educación, al de salud y al de seguridad) y que se garantice en el presupuesto el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).
- Buscar la mayor estabilidad posible en las participaciones y en la aportaciones a los fondos de apoyo, para que no estén sujetas a variaciones bruscas.
- Por lo que hace a nuevas potestades: otorgar a municipios, además del predial que ya tienen, todos los impuestos relacionados con la enajenación y traslado de dominio de los bienes inmuebles. De establecerse un impuesto federal sobre herencias y legados, hay que precisar con claridad el sistema de coordinación con las entidades federativas y con los municipios. En el caso de los gobiernos municipales, es necesario poner en práctica un proyecto de apoyo técnico-administrativo para que se reforme el Impuesto Predial, se actualice de manera sistemática y automática el valor catastral de los predios e inmuebles y se eliminen todo tipo de exenciones que en la actualidad existen en este tributo.
- A las entidades federativas, además de las potestades que ya tienen, facultarlas para:
  - a) gravar con una sobretasa el consumo final de bienes y de servicios;
  - b) gravar el aprovechamiento de los recursos naturales (minerales, bosques);
  - c) establecer impuestos verdes;
  - d) introducir un ISR local, que podría ser una sobretasa.
- Mantener los sistemas actuales de administración de impuestos federales por parte de las entidades federativas (i. e., causantes menores del ISR) y, además, que la administración del IVA y el ISR (personas físicas, salvo los grandes contribuyentes) lo lleven a cabo las entidades federativas con un sistema de incentivos que premie el desempeño.

Se requiere, y ya, de un Acuerdo Fiscal Básico, en el marco del nuevo federalismo que México vive. Que incluya todos los aspectos: gasto público y su financiamiento y todos los órdenes de gobierno. Que sume a los diferentes partidos políticos y fuerzas de la sociedad. Ello es necesario porque es indispensable gastar más y mejor en aquello que da base sólida al progreso nacional, a la marcha de la economía nacional, como son los gastos en educación, salud, seguridad social, infraestructura. Y ese gasto creciente debe financiarse de manera adecuada: con impuestos progresivos y equitativos. La petrolización de las finanzas públicas ubica al país en una situación de enorme fragilidad. Cualquier variación en el precio del petróleo las afecta. La carga fiscal es de las más bajas del mundo, la administración tributaria deja mucho que desear y las relaciones hacendarias

entre la federación y los demás órdenes de gobierno es insatisfactoria. Puede mejorar. Los recursos adicionales pueden destinarse a darle mayor solidez al aparato productivo nacional y a mejorar las condiciones generales de existencia de los mexicanos, sobre todo los más pobres y marginados.

Pero ello, enmarcado en un Plan Nacional de Desarrollo (y los distintos programas que lo integren) diseñado con una visión que trascienda las acciones de gobierno a 2018 y que cabalmente integre las políticas económicas y las sociales. Se requiere renovar las prácticas de participación y planeación del desarrollo nacional. Establecer formas participativas de deliberación de los grandes temas nacionales. Que los poderes Ejecutivo y Legislativo convoquen a la formación de un Consejo Económico y Social, como mecanismo no partidista de diálogo y de consulta social obligada. Integrado por expertos de instituciones académicas y centros de investigación o de estudios estratégicos, representantes empresariales y sindicales y grupos organizados de la sociedad civil, con el fin de afianzar el apoyo ciudadano a reformas y acciones sobre diversos temas, sean macroeconómicos, hacendarios, energéticos, de política industrial o de carácter social. El Plan Nacional de Desarrollo debe incorporar transversalmente las dimensiones de juventud y género a fin de que todas las políticas públicas se fijen metas concretas en torno a estas metas sociales. Lo mismo debe suceder con las perspectivas regionales y de sustentabilidad ambiental en las políticas de desarrollo.<sup>41</sup>

### Moneda y crédito<sup>42</sup>

La reforma hacendaria, en tanto integral, debe incluir, además de cambios en materia de gasto e ingreso públicos, cambios en la política monetaria y crediticia que es complemento de la fiscal (y ayuda a financiar el gasto) y, también, poderoso instrumento para que el Estado estimule, oriente y apoye la acción de los particulares.

El gobierno federal debe recuperar plenamente la política monetaria y crediticia, que en parte perdió al reformarse el artículo 28º constitucional que, entre otras cosas, actualmente establece:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

Este párrafo debe eliminarse de la Constitución, para que el Banco de México deje de ser autónomo y dependa del gobierno federal como sucede en muchos otros países. Además, debe recuperar dos objetivos: 1) la promoción del crecimiento económico y el empleo y,

<sup>41</sup> Con base en los documentos preparados por el Grupo Central, Nuevo curso de desarrollo, UNAM, abril 2013.

<sup>42</sup> Parte de lo que aquí se escribe se ha tomado (en algunos casos textualmente) de Grupo Central. México frente a la crisis. Hacia un nuevo curso de desarrollo. *Manifiesto. Lineamientos de política...*, op. cit., pp. 110-112.

2) la estabilidad de los precios y añadir un tercero, el de vigilar la estabilidad del sistema financiero nacional en su conjunto. Además, el Banco de México debe recuperar la facultad de financiar al gobierno y a la banca de desarrollo, que ya tienen otros bancos centrales de diferentes países. Junto con las operaciones de mercado abierto, el banco central debe utilizar el encaje legal para orientar la política crediticia a actividades prioritarias.

Debe fortalecerse la banca de desarrollo. En esta materia se necesita repensar el concepto mismo y restituirles facultades. Entre otras cosas, conviene:

Fortalecer a los bancos de fomento sectorial a fin de que formulen y apoyen programas sustentados en proyectos detonadores de crecimiento económico y desarrollo social:

- una Nacional Financiera fuerte para apoyar la industrialización del país y elevar su competitividad.
- un Banco Nacional de Comercio Exterior abocado a la diversificación de las relaciones de México con el exterior y con las economías emergentes más dinámicas.
- un Banobras que fortalezca el federalismo e impulse la inversión en infraestructura y el desarrollo institucional de los municipios, la planeación urbana y el transporte municipal.
- convertir a la Financiera Rural en un verdadero banco rural que permita apalancar recursos y no sólo transferirlos del presupuesto, como lo hace actualmente.

Facultar a los bancos de desarrollo para actuar como banca de primer y segundo pisos, garantías, capital de riesgo y otorgar subsidios focalizados.

Prever su capitalización periódica por parte del Estado, como se hace con los organismos internacionales, y darles acceso a fondeo preferencial.

Consolidar en el banco de desarrollo del sector correspondiente a los múltiples fondos financieros dispersos que existen en diversas secretarías de Estado y que indebidamente operan como bancos.

Definir el modelo que se quiere para la multitud de intermediarios financieros no bancarios (sofoles, sofomes, uniones de crédito, instituciones de ahorro popular) y unificar y simplificar el marco normativo prevaleciente y dotarlo de una regulación adecuada que permita prevenir riesgos.

El sistema de ahorro para el retiro constituye una de las principales fuentes de ahorro interno. Sus recursos deben orientarse, prioritariamente, a proyectos rentables de largo plazo en infraestructura, energía y vivienda, entre otros, más que a la compra de acciones de empresas extranjeras.

Es necesario promover la mexicanización gradual del sistema bancario en México a través de mecanismos de mercado, e introducir la obligación de que los bancos extranjeros que operan en el país coticen en la Bolsa de Valores, así como examinar con cuidado las operaciones de las subsidiarias de bancos extranjeros con sus matrices.

Es necesario volver a utilizar de manera más intensa el crédito para que, junto con los recursos propios, se financie el necesario creciente gasto público. A lo largo de los años, se redujo notablemente dentro del financiamiento del gasto público la participación

del crédito externo. El crédito interno cambió de manera importante: las operaciones de mercado abierto desplazaron al encaje legal.

Se requiere integrar plenamente en la SHCP la política y el manejo de la deuda pública. Unificar y simplificar el marco normativo prevaeciente en la materia para los tres órdenes de gobierno y diversificar la oferta financiera y facilitación de financiamiento para las entidades federativas y los municipios.

La deuda pública interna (en 2012, 23.5% del PIB), que ha aumentado su plazo promedio de vencimiento, tiene alta liquidez (por cierto, mucha de ella en manos de capital extranjero -capital golondrino-) y pesa sobre el presupuesto. Se requiere ampliar aún más los vencimientos y reducir su liquidez. A ello se viene a sumar el crecimiento importante de los pasivos contingentes (entre otros, los del IPAB-Fobaproa, FARAC, Pidiregas y los diferentes sistemas de pensiones que existen en el país), que cada vez más absorben recursos públicos que podrían destinarse al fomento económico y el social. Depurar, transparentar y renegociar lo relacionado con el IPAB-Fobaproa es necesario. Lo es también sustituir los sistemas vigentes de pensiones por un Sistema Nacional de Pensiones (con pensión mínima garantizada), de seguridad social y de atención a la salud.

Como proporción del PIB la deuda pública externa ha bajado en los años recientes (en 2012 el saldo era de 126 mil millones de dólares, 9.9% del PIB), su perfil de plazos se ha alargado, como fracción de las exportaciones del país ha bajado y la calificación que las agencias le otorgan ha mejorado. Ello no obstante, su servicio (intereses más amortizaciones) también continua absorbiendo recursos significativos del presupuesto, que pueden reducirse mediante su renegociación.

Estas son algunas de las tareas necesarias de llevar a cabo con el fin de resolver los muchos problemas de la hacienda pública.

La tarea que se tiene por delante en materia de reforma hacendaria es enorme, ambiciosa y nada fácil. Requiere de, por lo menos, cinco años para ponerla en práctica y actuando simultáneamente en varios frentes. Pero es indispensable iniciar cuanto antes la tarea. Durante los últimos treinta años, con la política Neoliberal puesta en práctica, el país se ha movido en la dirección de la normalidad de una economía de mercado, con cada vez menor intervención del Estado en la economía. Por ello, mucho de lo aquí planteado puede resultar extraño e, incluso, inconveniente. Pero no lo es. Hay margen de maniobra. La cuestión fundamental es definir democráticamente qué tipo de país se quiere. Definir cuál capitalismo, con qué características, se instalará en los años por venir en México. Mucho -casi todo- de lo propuesto se práctica actualmente en casi la totalidad de los países miembros de la OCDE y, en algún momento, parte de lo propuesto se puso en práctica en México, con muy buenos resultados. No se trata de hacer lo que ya se hizo. Lo que se busca es actualizar y modernizar el país, su economía y su desarrollo social. Y hacerlo cuanto antes: la tarea es urgente.