

*el MÉXICO del*  
**2013**



HACIA *una* REFORMA INTEGRAL  
*de la* HACIENDA PÚBLICA



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

## DIRECTORIO DEL CEEY

Dra. Amparo Espinosa Rugarcía  
*Presidente*

Lic. Amparo Serrano Espinosa  
*Vicepresidente*

Mtro. Julio Serrano Espinosa  
*Secretario*

Sr. Manuel Serrano Espinosa  
*Tesorero*

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez  
*Director Ejecutivo*

Derechos Reservados © 2012

CEEY Editorial  
ISBN 978 607 8036 31 8

Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.  
Las Flores 64 A, Col. Tlacopac  
Álvaro Obregón, 01040  
México D.F.  
[www.ceey.org.mx](http://www.ceey.org.mx)

Primera edición, 2013

Impreso en México

## **DIRECTOR EJECUTIVO**

Enrique Cárdenas Sánchez

## **COORDINACIÓN DEL PROYECTO Y DIRECTORA DEL PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Verónica Malo Guzmán

## **EQUIPO DE EDICIÓN**

Sara E. García Peláez Cruz  
Silvia Jiménez Barba  
Lizzeth Moreno Islas

## COORDINADOR GENERAL DEL DOCUMENTO

Horacio Enrique Sobarzo Fimbres

## PANEL DE ANÁLISIS Y CONTRIBUCIONES

Alberto Cano Vélez

Jorge Covarrubias

José Luis Flores

Luis Foncerrada

Javier Gala

Fausto Hernández Trillo

Sergio Hernández Trejo

Arturo Herrera

Alma Rosa Moreno

Juan Carlos Moreno Brid

Edgar Nolasco

Jana Palacios

José Luis Romero Hicks

Ricardo Samaniego

Fernando Sánchez Ugarte

John Scott Andretta

Horacio Sobarzo Fimbres

Laura Sour



# ÍNDICE

PRESENTACIÓN p. 9

PRÓLOGO p. 11

INTRODUCCIÓN p. 13

I. DIAGNÓSTICO p. 17

I.1 Carga tributaria en México p. 17

II. ¿ES POSIBLE RECAUDAR MÁS Y EJERCER  
UN GASTO REDISTRIBUTIVO? p. 23

II.1 Sistema impositivo p. 23

II.2 Gasto público p. 28

II.3 Capacidad redistributiva de la acción gubernamental p. 30

III. PROPUESTA DE REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA p. 34

III.1. Panorama fiscal de México p. 34

IV. NUEVA REFORMA FISCAL p. 43

IV.1 Impuestos al consumo p. 43

IV.1.1 Tasa cero en medicinas y alimentos p. 43

IV.1.2 IVA en la franja fronteriza p. 45

IV.2 Impuestos al ingreso p. 46

IV.2.1. Régimen general p. 46

IV.2.2. Régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS) p. 47

IV.2.3. Régimen simplificado p. 48

IV.2.4. Régimen de asalariados p. 48

IV.2.5. Subsidio y exenciones en el ISR p. 50

IV.2.6. IETU e IDE p. 50

IV.3 Impuestos y subsidios a la energía p. 51

IV.4 Evasión fiscal p. 53

IV.5 Administración tributaria p. 53

IV.6 Impactos distributivos de un IVA generalizado p. 54

V. FUENTES ADICIONALES DE INGRESO p. 57

v.1 ¿Se debe gravar más el capital? p. 58

v.2 Fuentes alternativas de ingreso p. 59

CONCLUSIONES Y SÍNTESIS DE LA PROPUESTA p. 63

REFERENCIAS p. 67



## PRESENTACIÓN

Desde 2010, la Fundación Espinosa Rugarcía (ESRU) y el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) han realizado un esfuerzo para presentar propuestas sobre temas trascendentales para el país mediante la elaboración de libros blancos.

El año pasado se publicó el documento *El México del 2012. Reformas a la hacienda pública y al sistema de protección social*, el cual fue suscrito por 30 especialistas de diversas visiones, experiencias y preferencias políticas.

Este documento se presentó a los candidatos a la presidencia de la República durante la campaña presidencial así como a grupos de políticos, empresarios, universitarios, legisladores y a organizaciones civiles.

Tras la contienda electoral, el trabajo se presentó al equipo de transición del candidato ganador. Posteriormente, sus puntos esenciales fueron incluidos en el Pacto por México, con el respaldo de los principales partidos políticos y del Ejecutivo.

Los libros blancos parten de un diagnóstico detallado y siguen un diseño general de los planteamientos que daban sustento a la propuesta específica: construir una red de protección social universal, financiada con impuestos generales al ingreso, al consumo y a las ganancias, sin privilegios, y que a la vez promueva el crecimiento económico.

El material que aquí se presenta, también coordinado por el CEEY, busca profundizar dicha propuesta mediante cuatro documentos complementarios: (1) una propuesta para transformar el Sistema Nacional de Salud; (2) una propuesta para una pensión universal; (3) una propuesta para re-diseñar la coordinación entre los tres niveles de gobierno o el federalismo fiscal; y (4) una propuesta que detalla la reforma a la hacienda pública.

Al igual que con *El México del 2012*, las propuestas aquí incluidas resultan del trabajo de numerosos especialistas de diversas experiencias, ideologías y perspectivas. Aun con la pluralidad de los puntos de vista, se logró un consenso en el documento final.

Las reformas que aquí se abordan son fundamentales para el progreso de México.

Con estas propuestas esperamos contribuir a su diseño y ejecución.

Julio Serrano Espinosa

Patrono Fundación ESRU

Miembro del Comité Directivo del CEEY



## PRÓLOGO

**E**l *México del 2013. Hacia una reforma integral de la hacienda pública* tiene por objeto dar a conocer una propuesta consensuada para la definición de lo que debería contener una reforma integral a la hacienda pública. Basado en los acuerdos alcanzados en el documento *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al sistema de protección social*, generado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) y publicado en 2012, este nuevo estudio es también el resultado de un ejercicio de análisis y diseño informado y plural en cuanto a perspectivas. En él se establecen las bases que debe contener una reforma integral tanto en los aspectos tributarios y de precios administrados del sector público como en la distribución de su gasto y subsidios enfocados a promover un México económica y socialmente incluyente. Se trata de establecer las bases para una reforma a la hacienda pública que brinde sustento fiscal en el corto y mediano plazo al establecimiento de un Sistema de Protección Social Universal (SPSU), y que a la vez genere crecimiento económico con equidad mediante el estímulo a la competitividad e inversión. Por tanto, este documento constituye un complemento a *El México del 2012*, que detalla y considera elementos adicionales a los inicialmente planteados. Dado lo anterior, se harán constantes referencias al citado documento.

De manera paralela a la construcción de esta propuesta, y también como complemento a *El México del 2012*, el Centro trabaja en tres temas coincidentes: reforma para el acceso universal y convergencia del sistema de salud, reforma al sistema de pensiones, y reforma al sistema de coordinación entre los tres órdenes de gobierno que da lugar al llamado federalismo hacendista del país. Estas cuatro propuestas complementarias a *El México del 2012* se encuentran conectadas entre sí. Se han diseñado en concordancia y para dar sustento a las propuestas del CEEY de reforma a la hacienda pública y al sistema de protección social antes mencionados.

En particular, el diseño de una reforma de la hacienda pública que se esboza en este documento considera, del lado fiscal, una ampliación de la gama de posibilidades que tiene el Estado para recaudar más recursos y a la vez distribuir la carga fiscal en forma equitativa entre la población. El diseño de las normas fiscales debe hacerse con cuidado, con tiempo, y en lo posible, ajeno a las presiones políticas de último momento. Lo anterior para evitar errores y ambigüedades que dejen lagunas y huecos que propicien la elusión y la promoción de amparos en el futuro, y que trunquen el esfuerzo recaudatorio. Además, si las modificaciones a la ley son claras, bien ejecutadas y acordes con el mandato político que les da origen, permanecen a lo largo del tiempo. Se genera así certidumbre jurídica entre todos los contribuyentes.

Esta propuesta de reforma, al simplificar la estructura impositiva y al contar con una identificación precisa y completa de todos los contribuyentes, facilita la tarea de fiscalización y supone también la mayor eficacia del Sistema de Administración Tributaria para hacerla efectiva.

Por el lado del gasto, la propuesta de reforma considera, al igual que como se hizo en *El México del 2012*, la disminución drástica de los subsidios generalizados para privilegiar los subsidios dirigidos, con alta rentabilidad social que sean motores de redistribución.

Sólo así se lograría promover una sociedad incluyente, como ocurre en otros países más avanzados. Un elemento central de la propuesta es disminuir drásticamente las contribuciones de trabajadores y patronos a la seguridad social, de modo que se elimine esa distorsión y ese ingreso provenga de impuestos generales al consumo, ingreso y ganancias sin privilegios. A su vez, esta propuesta implica coordinar la acción de los tres órdenes de gobierno, tratada en el documento *El México del 2013. El camino para la coordinación entre los tres órdenes de gobierno*, para mejorar la eficiencia del gasto y la rendición de cuentas de todos quienes ejerzan recursos públicos.

Queda claro y es comprensible que para que la población acepte una reforma fiscal que la grave más, debe haber un objetivo claro y concreto que vaya más allá del ‘saneamiento’ de las finanzas públicas. Por ello es que el CEEY considera que la propuesta de reforma a la hacienda pública debe acompañarse del establecimiento del SPSU (y por tanto de la reducción de las cuotas obrero-patronales). Con lo dicho se justificaría plenamente una reforma de gran envergadura al dar al Estado Mexicano viabilidad social y económica.



## INTRODUCCIÓN

La recaudación tributaria no petrolera en México, como proporción del PIB, ha permanecido estancada entre 9 y 10 puntos porcentuales durante —al menos— las tres últimas décadas. Además, alrededor de un tercio de los ingresos federales (petroleros y no petroleros) ha provenido de las exportaciones de crudo. Estos dos eventos han propiciado que las finanzas públicas sean marcadamente dependientes de la plataforma de producción y del precio internacional del hidrocarburo y, en consecuencia, inestables. Si se contabilizan los requerimientos financieros del sector público (RFSP) —no contabilizados en el balance primario del gobierno federal— estimados en alrededor de 38% del PIB, y se utilizan como base para calcular el déficit patrimonial, resulta que éste se ubica en aproximadamente 5.4% del PIB. Esta cifra no considera los pasivos contingentes del sistema de pensiones del servicio público. La alta dependencia de los ingresos petroleros, aunada a la baja carga tributaria del país a nivel internacional, son un llamado urgente para garantizar el financiamiento sano de los pasivos contingentes.

Hasta ahora ha sido factible sostener niveles de gasto similar a los de países con desarrollo equivalente al de México: en promedio se mantuvo en 25.3 como porcentaje del PIB. Este logro fue posible gracias a los altos precios del petróleo registrados durante el último decenio, pero el nivel de gasto resulta claramente insostenible a mediano y largo plazos a la luz de las necesidades presentes y futuras que señalan los números de déficit primario y patrimonial ya mencionados.

Así, este trabajo discute diversas posibilidades de reforma fiscal en México que permitan financiar un gasto público sostenible y eficiente, acorde con las crecientes necesidades de la población. Este aspecto es importante pues el planteamiento de diseñar y llevar a cabo una reforma fiscal no se realiza únicamente con la finalidad de aumentar el monto del gasto público. Ciertamente, los requerimientos, presentes y futuros, así como la dependencia tributaria de los ingresos petroleros, justificarían y por sí mismos, una reforma del sistema tributario. Sin embargo, esto ya no es suficiente. Se requiere una mejora de la calidad del egreso a la luz de los resultados alcanzados en materia de gasto público durante los últimos decenios.

Un breve repaso de los distintos intentos fallidos de concretar una reforma fiscal en México revela claramente una de sus principales características y obstáculos: su carácter regresivo. Para superar ese escollo, se propone llevar a cabo una reforma fiscal destinada a financiar un sistema de protección social universal (SPSU) caracterizado por el acceso efectivo a la salud, un seguro mínimo de vida y de invalidez, y una pensión mínima para todos los mexicanos. Todo ello sin importar la situación laboral de las personas, con una reducción, casi total, de las cuotas trabajador-patronal a la seguridad social. Un sistema de esta naturaleza, operado y diseñado correctamente, tendría efectos muy favorables en términos de equidad. A largo plazo y como consecuencia, se convertirían en la base para un crecimiento económico sostenido. Con ello se lograrían efectos positivos en el bienestar que, eventualmente, mejorarían la recaudación de ingresos públicos, apoyada en una reforma que genere un sistema tributario más sencillo.

El efecto redistributivo del SPSU podría extenderse considerablemente, lo que con un

adecuado diseño y ejecución también contribuiría de manera significativa a disminuir la desigualdad tanto a mediano como a largo plazos. Lo anterior exige una reforma amplia de la hacienda pública, cuyo impacto redistributivo sea mucho mayor que el generado por transferencias realizadas a través de programas gubernamentales. Éstos, si bien han tenido un éxito relativo, resultan insuficientes para reducir la profunda desigualdad en la distribución del ingreso que hoy en día impera en México. Asimismo, comprometer las ganancias adicionales provenientes de una reforma fiscal a un SPSU otorga cierta garantía de que éstas no estarían sujetas al destino histórico de los programas de gasto actuales. El reto no es sencillo.

El eje fundamental del presente documento es la premisa, poco optimista, de que dada la reducida participación de los impuestos al ingreso personal, existen severas restricciones para incrementar la progresividad del esquema tributario, al menos de manera sustancial. En consecuencia, se propone que los impuestos al consumo sean un ingrediente sustancial de la reforma, lo cual no excluye la posibilidad de modificar el impuesto al ingreso, con el objetivo de lograr mayor equidad en su participación en la recaudación. Si bien en las circunstancias actuales esta estrategia es limitada, a mediano y largo plazos se requerirá, quizá de manera gradual, buscar fuentes alternativas del gravamen a la propiedad y a las ganancias de capital en sus diversas formas. Se trata de una cuestión imperativa en México, país marcado por las desigualdades; un país donde —como sucede en el resto de América Latina— no se han gravado significativamente los ingresos del capital; un país donde prolifera un extenso grupo de personas con ingresos muy reducidos. Muchas de ellas trabajan en un sector informal de gran magnitud,<sup>1</sup> lo que impide que sus ingresos sean una fuente prometedora de recaudación sustancial y creciente. Aunado a lo anterior, en México se hacen numerosas exenciones y regímenes especiales, además de la alta evasión de impuestos.

En esencia, se propone retomar el planteamiento original del IVA cuando éste fue establecido con una tasa generalizada de impuesto al valor agregado, sin exenciones salvo las aplicadas a una canasta básica, misma que habría que definir al actualizar la noción originaria. Las circunstancias son distintas, por lo que el nivel y número de tasas dependerán del paquete de reforma que se ponga en marcha y la recaudación objetivo. En materia de impuesto sobre la renta, es prioritario revisar minuciosamente los regímenes existentes en el ISR a personas morales, pues aunque algunos tuvieron una razón de ser en el momento de su creación, en las circunstancias económicas actuales, resultan poco funcionales. Menester, pues, revisar a fondo el sistema de consolidación vigente para los grupos corporativos y los regímenes especiales otorgados a actividades y sectores privilegiados. La finalidad es generalizar el impuesto, darle mayor equidad tributaria y cerrar vacíos legales y espacios hoy aprovechados para crear mecanismos útiles de evasión y elusión de pago de impuestos, en especial, los utilizados por las grandes y medianas empresas. Otro tema a evaluar debe ser el impulsado por algunas instituciones que han propuesto la eliminación del esquema del ISR-IETU-IDE y su substitución por un impuesto a tasa única (ITU), o en su defecto, por un IETU modificado. Por otro lado,

---

1 Este sector conforma alrededor de 60% de la Población Económicamente Activa (PEA) y 28% de la población ocupada INEGI, <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Defaluta.aspx?s=est&c=25433&t=1> revisado el 5 de abril, 2013.

se propone gravar el salario, sin exenciones. En el caso de subsidios necesarios, éstos deberán otorgarse directamente a los grupos de menor ingreso que se desee compensar o beneficiar. Así, la incidencia de los impuestos será más clara y progresiva; por ende más equitativa. Adicionalmente, se propone eliminar los subsidios a la energía en la medida en que distorsionan los patrones de consumo y son fuertemente regresivos. Los precios de la energía deben establecerse con referencia a los internacionales o, en su caso, a los costos de oportunidad con base en su impacto ambiental. El subsidio a la gasolina representa más de 1% del PIB con un gran impacto regresivo. Su consumo se concentra en los grupos de ingreso alto y medio-alto, además de ser contrario a los objetivos ecológicos planteados por el propio gobierno.

Asimismo, el documento reconoce que las líneas de reforma fiscal arriba esbozadas son insuficientes a mediano y largo plazos para financiar un proyecto de SPSU. Ahora bien, aunque en la actualidad las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso por medio de acciones y programas como el SPSU financiados por impuestos sean limitadas, urgen modificaciones al esquema tributario. El fin último de tales cambios es hacerlo más progresivo. Para lograrlo, se requieren fuentes adicionales de ingreso, así como evaluar la conveniencia y posibilidad de replicar el gravamen a nivel de la persona física y el gravamen a los ingresos de capital, que no han sido suficientemente gravados hasta la fecha, (doble gravamen) como lo hacen los países desarrollados. Por último, se propone revisar a profundidad el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales y la distribución entre facultades que actualmente prevalece. La idea es que los gobiernos subnacionales participen de manera más activa en la recaudación de impuestos de base amplia, siempre debidamente coordinados con el nivel federal de gobierno. Se desea que sus políticas de endeudamiento concuerden con los criterios y regulaciones adecuados a nivel nacional. De esta manera, se podría incrementar la recaudación y, más importante aún, sería posible otorgar un gasto público (y endeudamiento) más responsable por parte de los gobiernos estatales y municipales.<sup>2</sup> Tal como se anotó en el documento *El México del 2012*—aunque ahora no se trate a profundidad—, queda clara la necesidad de revisar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que tenga como mandato el *balance fiscal estructural*, y se elimine el carácter procíclico que actualmente tiene.<sup>3</sup> De esa manera, junto con una mayor fortaleza de las finanzas públicas, se podrán enfrentar con mayor efectividad choques externos como el ocurrido en 2009.

Cabe señalar que en este documento no se proponen reformas nuevas; todas las aquí vertidas, como muchas otras que no se mencionan, ya han sido materia de discusión pública y debatidas en los últimos años. También podrá apreciarse que en el presente, no se hacen propuestas de una reingeniería del gasto público, sin duda muy necesaria. En otro documento se hace mención a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno. En éste, junto con *El México del 2012*,<sup>4</sup> se plantea el SPSU como una opción específica fundamental. Sin embargo, se reconoce el enorme reto que representa un proyecto bien estructurado

2 Este aspecto se trata con detalle en el documento de *El México del 2013. Hacia una mejor política de coordinación entre los tres órdenes de gobierno* México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2013.

3 Véase *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2012.

4 Véase *Ibid.*

de esta naturaleza, cuyos resultados son inciertos dado que se materializarían a mediano y largo plazos.

Por último, cabe destacar que una reforma hacendaria de largo aliento, como la aquí propuesta, es una reforma de Estado que incidiría en aspectos tan diversos como las relaciones obrero-patronales (reforma laboral), en el funcionamiento de las empresas públicas (reforma energética), en las relaciones intergubernamentales —que probablemente implicaría cambios constitucionales— entre otros. Lo anterior sin mencionar las consecuentes modificaciones legislativas e institucionales. Con frecuencia se habla, no sin un tono un tanto ingenuo, de las reformas estructurales cual compartimentos estancos, sin relación entre sí. Lograr entonces una reforma hacendaria integral (tributaria y de gasto) requerirá, sin duda alguna, de acuerdos políticos muy amplios.

El contenido del trabajo es el siguiente:

En la sección 2 se elabora un breve diagnóstico de la carga tributaria en México y se compara con la de otros países. Se examinan las justificaciones que con frecuencia se utilizan como argumento para aumentar el gasto público y se analizan sus niveles actuales. La sección 3 se destina a discutir las posibilidades de los países en desarrollo para llevar a cabo reformas fiscales redistributivas, así como los límites que enfrentan cuando la base efectiva del impuesto al ingreso es muy reducida. Además, se discuten algunos argumentos respecto a las dificultades que entraña el gasto público como instrumento redistributivo. La conclusión tentativa de esta sección, que marca el tono del documento, es un tanto pesimista: a pesar de la fuerte desigualdad que impera en algunos de estos países, el tamaño de sus gobiernos (medido como gasto público en proporción del PIB) es insuficiente para llevar a cabo una labor redistributiva eficaz y de magnitud importante. Más aún, los márgenes de acción para incrementar los ingresos públicos se han visto severamente limitados.

La sección 4 presenta un diagnóstico tributario del país más detallado del antes esbozado para que en la sección 5 se analicen posibles líneas de reforma fiscal. En la sección 6 se examina la necesidad de gravar ganancias de capital y de involucrar a los gobiernos subnacionales más activa y responsablemente en el proceso recaudatorio del gobierno en su conjunto. La sección 7 y última, enumera las principales conclusiones y propuestas del trabajo.

# I. DIAGNÓSTICO

## I.1. CARGA TRIBUTARIA EN MÉXICO

Con base en los niveles absolutos de recaudación, y la luz de las cifras del gasto en seguridad social, del nivel de desarrollo y de las fuentes de financiamiento de los ingresos tributarios, la carga tributaria en México es baja. Tanto lo es, que de hecho se encuentra muy por debajo de los países de la OCDE, incluso de los menos avanzados. Por ejemplo, en 2009, el promedio de los ingresos tributarios de los países miembro fue de 33.8% del PIB —destacan algunos como Dinamarca y Suecia, muy cercanos al 50%. De este grupo de 34 países, México registró la carga tributaria más baja, con 17.4% del PIB, a pesar de que esa cifra incluye los derechos pagados por Pemex al Gobierno Federal (véase cuadro 1).

CUADRO 1 TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS DE PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE. RECAUDACIÓN 2009 (porcentaje del PIB)		
	TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS	EXCLUYENDO SEGURIDAD SOCIAL
AUSTRALIA	30	25.9
AUSTRIA	43	27.8
BÉLGICA	43	28.7
CANADÁ	32	27.0
CHILE	18	16.9
REPÚBLICA CHECA	35	19.4
DINAMARCA	48	47.1
ESTONIA	36	22.8
FINLANDIA	43	29.9
FRANCIA	42	25.7
ALEMANIA	37	22.9
GRECIA	30	19.8
HUNGRÍA	40	27.4
ISLANDIA	34	30.8
IRLANDA	28	22.2
ISRAEL	31	26.0
ITALIA	43	29.7
JAPÓN	27	15.9
COREA	26	19.7
LUXEMBURGO	38	26.3
MÉXICO	17	14.5
PAÍSES BAJOS	38	24.4
NUEVA ZELANDA	32	31.5
NORUEGA	43	32.8
POLONIA	32	20.4
PORTUGAL	31	21.6

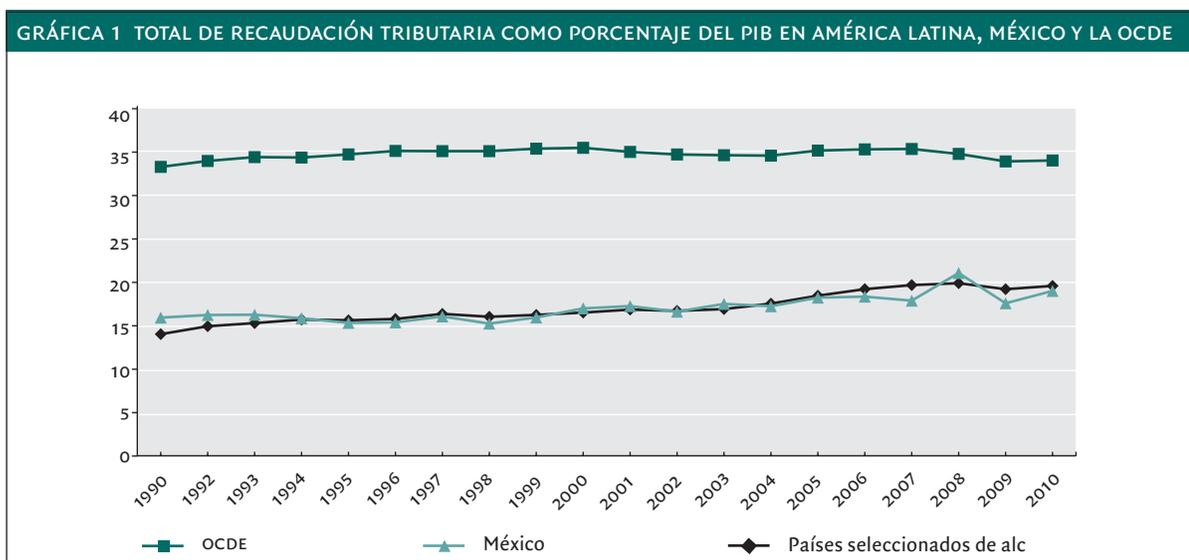
REPÚBLICA ESLOVACA	29	16.3
ESLOVENIA	37	22.4
ESPAÑA	31	18.6
SUECIA	47	35.3
SUIZA	30	22.6
TURQUÍA	25	18.6
REINO UNIDO	34	27.6
ESTADOS UNIDOS	24	17.6
TOTAL OCDE	34	24.6

Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Revenue Statistics 1965-2010, 2011.

Ciertos países como Estados Unidos (24.1%) registran cifras relativamente bajas debido al menor tamaño de sus gobiernos. El caso de Estados Unidos es paradigmático, ya que la cifra mencionada no refleja una incapacidad para recaudar, sino que gran parte de su sistema de seguridad social lo paga el sector privado y no el gobierno. Los países europeos, en general, registran cifras más altas de recaudación; sus sistemas de seguridad social han sido tradicionalmente manejados por el Gobierno. Además, esos sistemas de seguridad social se han caracterizado por ser generosos y de cobertura amplia, tanto en términos de la población atendida como por la cantidad y calidad de los servicios ofrecidos. Así pues y con independencia del tamaño de los gobiernos, México es el país con menor recaudación como proporción de su PIB.

Se podría objetar que el grupo de referencia no es del todo adecuado: ya que la mayoría de los miembros de la OCDE son países desarrollados, convendría comparar el desempeño tributario de México con países con un grado de desarrollo similar, específicamente, países de América Latina. En efecto, la carga tributaria es mucho mayor en los países miembros de la OCDE que en América Latina (Gráfica 1). En el cuadro 2 se muestra la recaudación total de impuestos de un grupo de países de América Latina en particular.

En el cuadro 2 y en la gráfica 2 se observa que la carga tributaria de México frente a otros países latinoamericanos también es baja, aunque no dista mucho de países como Chile, por ejemplo.

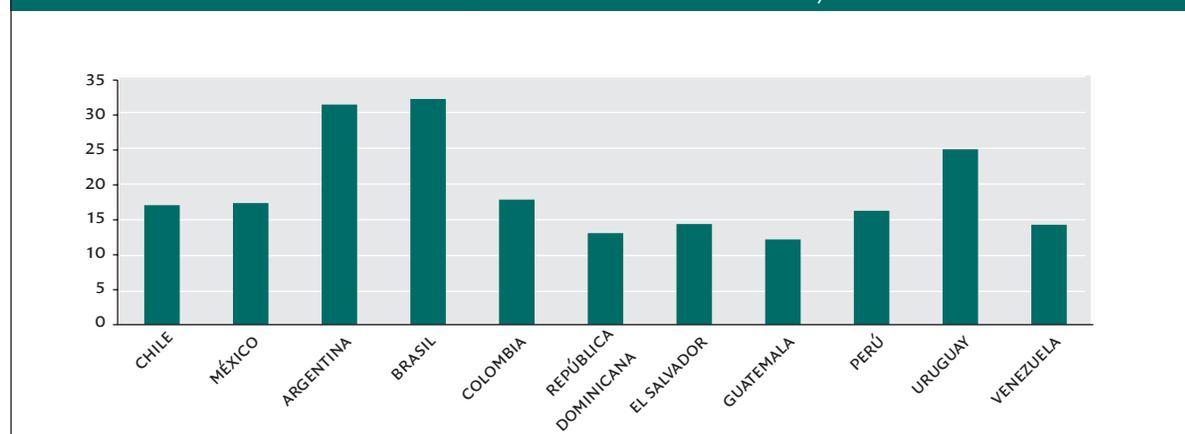


Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2010, 2012.

**CUADRO 2 TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS DE PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA  
RECAUDACIÓN (porcentaje del PIB)**

PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CHILE	19.43	19.66	19.73	19.26	19.80	21.55	23.18	23.99	22.51	18.39
MÉXICO	16.85	17.11	16.48	17.37	17.10	18.08	18.20	17.74	20.86	17.43
ARGENTINA	21.49	20.94	19.91	23.43	26.36	26.87	27.44	29.11	30.73	31.43
BRASIL	29.96	30.88	31.54	31.08	31.92	32.86	32.82	33.39	33.56	32.62
COLOMBIA	14.12	15.66	15.64	16.07	16.82	17.35	18.21	18.33	17.86	17.40
COSTA RICA	18.19	19.28	19.49	19.40	19.26	19.75	20.30	21.68	22.39	20.89
REPÚBLICA DOMINICANA	12.44	13.81	13.67	12.01	12.90	14.67	14.95	15.98	14.98	13.13
EL SALVADOR	12.24	12.32	12.93	13.29	13.23	14.12	15.06	15.20	15.13	14.36
GUATEMALA	12.39	12.74	13.68	13.52	13.43	13.09	13.77	13.88	12.88	12.21
PERÚ	13.92	14.15	13.70	14.47	14.65	15.76	17.11	17.76	17.85	15.89
URUGUAY	19.98	19.95	19.49	19.63	20.68	21.95	23.34	22.70	21.99	22.46
VENEZUELA	13.62	12.15	11.22	11.88	13.30	15.88	16.34	17.10	14.34	14.43

Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Revenue Statistics–Latin American Countries, varios años.

**GRÁFICA 2 TOTAL DE INGRESOS DE PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, 2009**

Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2010, 2012.

Más adelante se analizará esta carga tributaria ante las necesidades y compromisos de gasto público del país, a fin de tener una idea más precisa del desempeño tributario de México. Sin embargo, antes conviene mencionar que para evaluar el resultado de la comparación internacional arriba presentada, debe considerarse que, aproximadamente un tercio de los ingresos tributarios en México, proceden de la explotación de petróleo. Lo anterior demuestra que de hecho no estamos ante el indicador de un buen esfuerzo recaudatorio. En alguna medida, el componente de ingresos tributarios petroleros obedece en todo caso a la lógica de las variaciones en el precio internacional de este bien.

Al excluir los ingresos tributarios asociados a la explotación del petróleo, los no petroleros representaron 10.1% del PIB en 2010, lo que evidencia la carga tributaria de México como una de las más bajas en América Latina. Esta fuerte dependencia de los ingresos fiscales de los ingresos petroleros no es deseable, al menos por dos razones:

primera, porque hace muy vulnerable el financiamiento del gasto público a las fluctuaciones de los precios internacionales del petróleo. Éstos si bien se han mantenido altos en los últimos años, históricamente se aprecian poco estables. Segunda, porque a partir del año 2000, en que los precios internacionales del petróleo se incrementaron considerablemente, estos ingresos no sólo no han sido registrados como de capital (renta petrolera), sino que indebidamente se han destinado al gasto corriente en lugar de inversión para generar mayor capacidad productiva. Lo deseable es que los gastos recurrentes se cubran con ingresos recurrentes, y no con un activo o ingreso no recurrente como lo es el petróleo.<sup>5</sup>

He aquí, pues, una primera razón, poderosa, del porqué es necesaria una reforma fiscal; a saber, no consumir hoy los excedentes petroleros que deberían destinarse a generaciones futuras, o a cubrir contingencias. En otras palabras, la dependencia petrolera explica la reticencia y dificultad política para aumentar la baja carga tributaria del país, tanto al reducir la evasión como al aumentar la contribución de ciertos grupos.

La carga tributaria actual es baja con relación a las necesidades de gasto público que enfrenta México hoy y durante los próximos años. El nivel de gasto público actual es comparable con los niveles de la mayoría de países no desarrollados, con un promedio de 25.3% como proporción del PIB en el periodo 2006-2011, pero muy inferior al de los países de Europa.<sup>6</sup> Cabe señalar, además, que las necesidades implícitas de gasto en los pasivos contingentes derivados de pensiones de los servidores públicos no están totalmente consideradas en estas cifras. Sin duda, tendrá que trabajarse en la eficiencia del ejercicio del gasto que se ha logrado en México durante las últimas décadas para convencer a la opinión pública de la bondad de aumentar la recaudación. Como se argumentará más adelante, es necesario establecer mecanismos tanto para que se gaste mejor y haya mayor eficiencia de la inversión, como para que, mediante el gasto público y la recaudación, se consiga una mayor equidad.

Por otra parte, el saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público en México se sitúa en niveles de 38% del PIB. Lo dicho desplaza el ahorro financiero de las actividades productivas del país.<sup>7</sup> En términos del balance patrimonial del Estado mexicano, se ha registrado y desde hace años, una pérdida patrimonial importante. La renta petrolera más el endeudamiento neto del gobierno federal es mucho mayor que la inversión pública.<sup>8</sup> Al tomar esto en cuenta, en 2010, las finanzas públicas mostraron un déficit del orden de los 5.4 puntos porcentuales del PIB. Lo anterior sin considerar los pasivos contingentes del sistema de pensiones de los trabajadores del servicio público. La cifra de 5.4% del PIB debe considerarse como el mínimo indispensable de incremento en la carga tributaria al que una reforma fiscal de largo aliento debería aspirar. Si además se busca financiar un SPSU, el esfuerzo debe ser aún mayor.

En suma, la carga tributaria del país es baja, tanto por la desventajosa posición relativa que resulta de las comparaciones internacionales, como por el incumplimiento de los compromisos de corto y de largo plazo que se ha impuesto el Estado mexica-

5 El México del 2012... *op. cit.*

6 International Monetary Fund, *Fiscal Monitor*, Washington, D.C., 2012.

7 El México del 2012... *op. cit.*

8 *Ibid* gráfica II.6. p. 47

no. Dicho de otra manera, es necesario fortalecer la carga tributaria del país. De esta manera, se reduciría al máximo posible la dependencia petrolera, y se garantizaría el financiamiento sano de los pasivos contingentes así como el cumplimiento de los compromisos del Estado en materia de asegurar un desarrollo económico y social más igualitario.





## II. ¿ES POSIBLE RECAUDAR MÁS Y EJERCER UN GASTO REDISTRIBUTIVO?

### II.1. SISTEMA IMPOSITIVO

Un breve repaso a los estudios sobre las experiencias de reforma a la hacienda pública en el mundo, y en particular en América Latina, deja en claro el dilema más importante de cualquier reforma: recaudar más y atender el objetivo de la equidad. Con frecuencia, el logro de una mayor equidad mediante el sistema tributario conlleva costos diversos (administrativos, de eficiencia, políticos, etcétera) que repercuten en la recaudación potencial.

En el extremo teórico (primer óptimo), lo ideal es recaudar mediante impuestos de suma fija (*lump-sum*). Si se desea atenuar la desigualdad, se debe hacer mediante un apropiado sistema de transferencias, o un esquema de gasto directo redistributivo. Por supuesto, este ideal teórico es sólo una referencia; en la práctica no se da en ningún país. En realidad, los países encuentran diversos problemas que hay que tomar como limitantes. En consecuencia, las propuestas de reforma de la hacienda pública deben adaptarse a contextos complicados. Las razones son múltiples y quizá la más importante sea que la desigualdad tiene muchas y muy diversas causas, entre ellas el sistema tributario mismo.

En segundo lugar, si bien existen recomendaciones generales de reforma fiscal, cada país enfrenta contextos particulares de índole muy diversa. Éstos incluyen aspectos históricos, culturales, políticos, geográficos, etcétera, que terminan por condicionar las opciones y los resultados de cualquier propuesta de reforma fiscal. En general, al margen del contexto particular, los procesos de reforma fiscal son complicados porque llevan implícitos costos que terminan restándoles efectividad. Además, determinar *a priori* la incidencia tributaria resulta sumamente complicado —si no es que imposible—, lo que los hace inciertos.

En efecto, al reformar cualquier sistema tributario se debe definir el balance adecuado de los objetivos que se persiguen. Ello implica resolver diversos dilemas. Por ejemplo, se tiene que definir el balance apropiado entre eficiencia para el crecimiento económico y los efectos sobre la distribución del ingreso, tomando en cuenta, a su vez, los impactos en recaudación, evasión tributaria, costos de tributación para los contribuyentes y costos de recaudación, así como el costo marginal social de los fondos públicos. Se debe también resolver el dilema entre gasto corriente que ayude a aliviar la pobreza en el corto plazo, y gasto en inversión que haga por crear más y mejores empleos y alivie así y de manera más persistente la pobreza en el largo plazo. A lo anterior hay que añadir aspectos como coordinación internacional, implicaciones en el esquema de relaciones intergubernamentales (federalismo) y costos de transición al nuevo esquema tributario. Finalmente, los aspectos institucionales y políticos también suelen ser importantes en la configuración del resultado final.<sup>9</sup>

9 Brys, B., Mattheews y J. Owens, *Tax Reform Trends in OECD Countries*, OECD Taxation Working Papers, num. 1, OECD, 2011. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3hoxxmz8t-en>

Un aspecto que condiciona la capacidad del sistema tributario para introducir equidad reside en la misma distribución del ingreso. En general, se observa que entre más igualitaria sea la distribución del ingreso, los sistemas tributarios son más efectivos para el logro de una distribución equitativa de la carga y el aumento de la recaudación. Por el contrario, y paradójicamente, en los países con grandes desigualdades, son éstas las que obstaculizan la capacidad para recaudar. Lo anterior con frecuencia se traduce en gobiernos más pequeños con menor capacidad para incidir en mejorar la distribución del ingreso vía gasto. Más adelante se verá que esta baja capacidad no sólo se refleja en un menor grado de libertad para reformar el sistema tributario y hacerlo más equitativo, sino en esquemas de gasto que terminan por ser regresivos y poco eficientes, a menudo plagados de corrupción y capturados por las élites de poder.

Un buen ejemplo de las implicaciones de la distribución del ingreso sobre la capacidad de los esquemas tributarios para ser equitativos es la comparación de las experiencias de los países miembros de la OCDE con la de reforma fiscal de los países latinoamericanos en las últimas tres décadas. Al respecto, está documentado que la efectividad de los sistemas tributarios para incidir en la distribución del ingreso de cualquier país reside esencialmente en los impuestos al ingreso de las personas físicas y, esencialmente, en el sistema de gasto público.<sup>10</sup> De las experiencias tributarias entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, los diversos estudios concluyen, en esencia, lo siguiente:

*Primero.* Entre mayor sea la carga tributaria de un país, mayor el potencial para incidir en la distribución del ingreso, pues la capacidad de otorgar transferencias redistributivas es mayor. Cabe señalar que en las últimas décadas, la carga tributaria promedio, medida como porcentaje de recaudación total del PIB, para los países de ingreso medio fue de 18.3%, frente a 29.4% del mundo desarrollado.

*Segundo.* Si se considera que el impuesto al ingreso de las personas físicas es el instrumento por excelencia para un sistema equitativo, y para incidir en la distribución del ingreso, resulta claro que los países en desarrollo disponen de muy poca capacidad para atender con eficacia el tema de la equidad. Así, por ejemplo, durante la década pasada, los impuestos al ingreso representaron 38.6% de la recaudación total en los países desarrollados, frente a 24.3% en los países en desarrollo. De esta última cifra, casi dos tercios correspondieron a impuestos a las empresas. Ahora bien, si se toma en cuenta la contribución del impuesto al ingreso personal, se observa que en el mundo desarrollado la contribución de esta fuente a la recaudación total fue de 25.0% en los países desarrollados, frente a 9.1% en los países en desarrollo. Como proporción del PIB, estas cifras son de 7.2% y 1.9% respectivamente. Estas proporciones se han mantenido constantes a lo largo de, al menos, las últimas tres décadas.

Si se analiza este aspecto por región y se separa a los países latinoamericanos, los números son aún más desalentadores. La contribución del impuesto al ingreso personal a la recaudación total fue de apenas 5.5%.

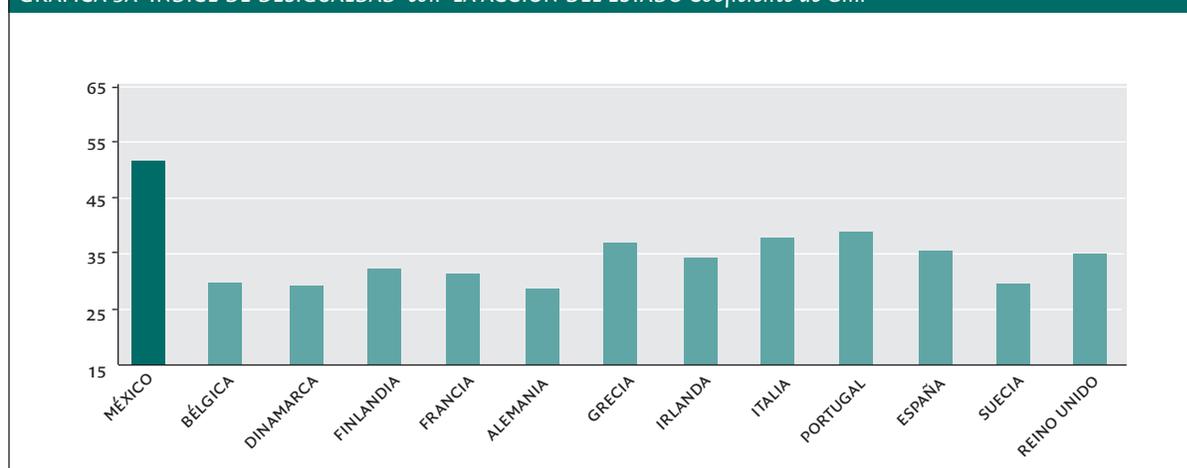
<sup>10</sup> Véase por ejemplo: Bird, Richard y Eric Zolt, *Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing countries*, Atlanta, Georgia State University–Andrew Young School of Policy Studies, marzo 2005. Vito Tanzi, «Foreword: Tax Systems and Tax Reforms in Latin America», *A General Picture of Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, Working Paper núm. 591, Società Italiana di Economia Pubblica, abril 2007, pp. 1-21, disponible en: [http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/4/29744/Alberto\\_Barreix\\_Tax\\_Systems\\_and\\_tax\\_reform\\_in\\_LA07\\_Capra5.pdf](http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/4/29744/Alberto_Barreix_Tax_Systems_and_tax_reform_in_LA07_Capra5.pdf)

En este sentido, la conclusión de Bird y Zolt parece ser contundente:<sup>11</sup>

...quizás el hallazgo más desalentador para quienes ven al impuesto al ingreso como un instrumento fundamental de redistribución es que la participación de esta fuente de ingreso público total ha sido muy pequeña y casi no se ha modificado en los últimos treinta años. Si aprender a gravar significa aumentar el papel de los impuestos en el ingreso personal, particularmente del impuesto al ingreso personal, esta lección no se ha aprendido aún en muchos países en desarrollo.

Esta conclusión es aún más contundente para la región latinoamericana. Entonces, no es sorprendente que todos los estudios sobre la capacidad para redistribuir ingresos de los sistemas tributarios concluyan que, en América Latina, el sistema fiscal influye sólo de manera marginal en la distribución del ingreso. En los países avanzados, en contraste, la efectividad del sistema tributario para redistribuir ingresos es importante, incluso si se toma en cuenta que en la última década esta capacidad se ha reducido. Bastagli *et al.*,<sup>12</sup> encuentran que para seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), los sistemas tributarios y de transferencias redujeron el coeficiente de Gini de 0.52 a 0.50. Esto contrasta con una reducción del coeficiente de 0.46 a 0.27 en el caso de 15 economías europeas. En la gráfica 3 se puede observar el coeficiente de Gini en México y en otros países europeos. En el panel A, la diferencia en el coeficiente es lo que se observa al comparar esos países en relación con México. En el panel B, se reporta la desigualdad en dichos países en caso de ausencia de acción del Estado (vía sus efectos en equidad tanto por la distribución de la carga tributaria y del gasto público). Nótese que la situación en ellos no sería muy diferente a la de México. En cambio, en los países europeos aquí reportados, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini se reduce notablemente una vez que se considera la acción del Estado, lo que no ocurre en el caso mexicano. En otras palabras, la gráfica muestra que la acción del Estado bien enfocada puede generar una sociedad con una distribución del ingreso más igualitaria en el mediano plazo.

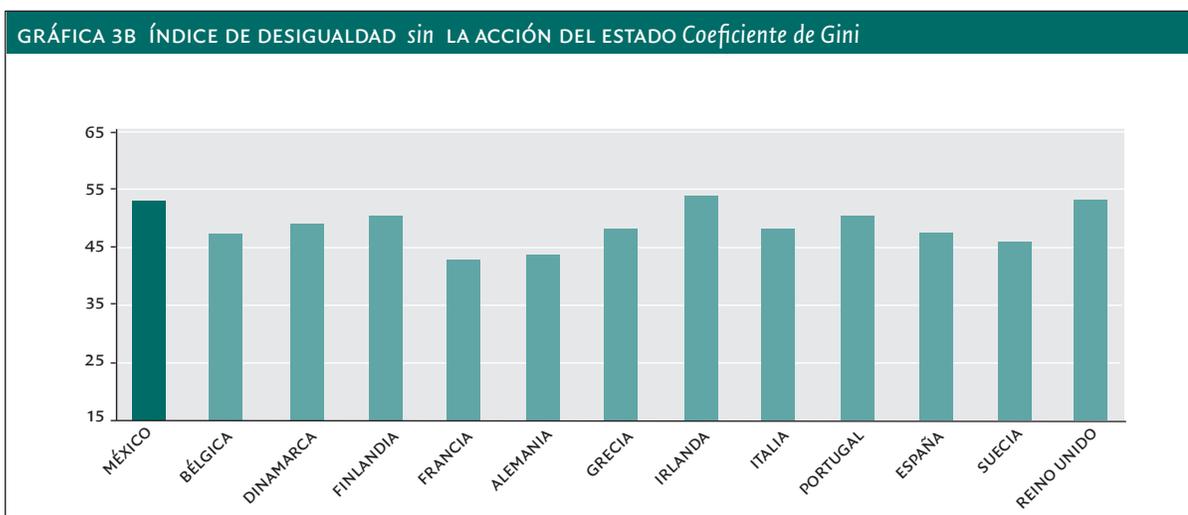
GRÁFICA 3A ÍNDICE DE DESIGUALDAD con LA ACCIÓN DEL ESTADO Coeficiente de Gini



Fuente: Edwin Goñi, *et. al.*, «Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America», Working Paper, The World Bank, 2008.

<sup>11</sup> Véase Bird, Richard y Eric Zolt, *op. cit.*

<sup>12</sup> Francesca Bastagli *et al.*, *Income Inequality and Fiscal Policy*, International Monetary Fund, Julio 2012, p.16. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1208.pdf>



Fuente: Edwin Goñi, et. al., «Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America», Working Paper, The World Bank, 2008.

Esta diferencia en la capacidad para redistribuir ingresos por medio del sistema tributario y del gasto, se explica, precisamente, por las dos razones aducidas en esta sección: la baja carga tributaria que genera pocos recursos redistribuibles y la muy reducida participación de los impuestos al consumo y al ingreso personal en la recaudación total. Además, una tercera razón importante reside en la capacidad y el diseño para redistribuir ingresos mediante las transferencias y el gasto público (tema que se tratará más adelante).

Para concluir esta sección, resta mencionar que el estado actual de la tributación descrito anteriormente explica por qué en al menos la última década y con algunas notables excepciones como México, las diversas reformas tributarias en América Latina se han dirigido, en esencia, a fortalecer la recaudación mediante impuestos al consumo, en especial el IVA, y en menor medida a contribuciones a la seguridad social e impuestos al ingreso. Destacan, por su magnitud, el caso de Brasil, que en la actualidad registra una recaudación total ligeramente por arriba de 30% del PIB. Argentina, Colombia y Chile también han realizado reformas orientadas a los impuestos al consumo.

La reducida capacidad de los países latinoamericanos para gravar ingresos explica la escasa contribución del impuesto al ingreso personal en la recaudación total. Ahora bien, esta baja participación del impuesto al ingreso es resultado de dos hechos:

*Primero.* La presencia de sectores informales es muy grande en estas economías. Con frecuencia los sectores informales dan ocupación a 50% o más de la población económicamente activa, que por su naturaleza se encuentra fuera de los registros fiscales. Más aún, dentro de la economía formal existe un gran número de trabajadores con ingresos bajos a los cuales se les retienen las contribuciones con un potencial recaudatorio muy limitado.

*Segundo.* Otra gran fuente de ingresos públicos con significativo potencial recaudatorio se encuentra en los ingresos personales no salariales. Según se estima, en la región latinoamericana sus contribuciones representan, en promedio, 70% del ingreso público. En su mayor parte, este ingreso no salarial se compone de ingresos del capital que no están gravados por segunda vez a nivel de la persona, como rentas, utilidades, etcétera, y en mucha menor medida, de ganancias provenientes del sector informal. Tradicionalmente, la capacidad para gravar los sistemas tributarios ha sido muy limitada, en

particular el sector informal. Algunas de estas fuentes de ingreso se han visto, de hecho, exentas de impuestos. De acuerdo con Tanzi, en los países latinoamericanos los impuestos al ingreso personal serían productivos si los gobiernos concentraran sus esfuerzos en los grupos de ingreso ubicados entre el 10% y el 20% de la población que acapara la mayor parte del ingreso.

En otras palabras, la fuerte concentración de ingresos personales en América Latina (México incluido) dificulta sobremanera la posibilidad de gravar con equidad. El problema no es de fácil solución, ya que gravar de forma significativa los ingresos de capital requiere un Estado mucho más fuerte y decidido a establecer dobles gravámenes y tasas marginales elevadas que enfrentarían fuerte oposición política y podrían desincentivar el ahorro y la inversión. Por ello, muchos consideran mejor opción el transitar hacia un esquema de impuesto progresivo al consumo y no al ingreso, pues desincentiva el ahorro. Dado lo anterior, sostienen que gravar al ingreso es económicamente menos eficiente que gravar el consumo.

No debe, pues, asombrar la tendencia a fortalecer los impuestos al consumo en América Latina. Como se discute más adelante, los gobiernos de América Latina y de México en particular, aunque están obligados a fortalecer los impuestos al consumo, no deberían abandonar los esfuerzos para gravar con más eficiencia los ingresos de capital. A mediano y largo plazos y con medidas graduales, se deben perfeccionar los esquemas de impuestos al ingreso personal. Hasta ahora, la tendencia ha sido no gravar importantes fuentes de ganancias de capital, precisamente con el argumento de no desmotivar la inversión. Sin embargo, por razones de legitimidad del sistema tributario, es imperativo explorar estas fuentes, así sea de manera gradual, para hacerlo más equitativo. Según Tanzi, la región latinoamericana siempre se ha resistido a gravar estas ganancias, precisamente para evitar que se muevan a los Estados Unidos, donde se les ha exentado.<sup>13</sup> Sin embargo, no es claro que tal migración de recursos hubiese sucedido en caso de estar sujetas a un gravamen mayor, en particular porque pese a que la inversión (nacional y extranjera) es sensible a los gravámenes, no son éstos la única variable que determina el lugar de la inversión.

Para resumir lo dicho hasta ahora, los procesos de reforma fiscal en general son complicados, y sus resultados inciertos, pues requieren un Estado fuerte y un pacto político que permitan establecer un sistema impositivo que recaude, que sea justo y equitativo. Además, prever la incidencia tributaria en la distribución del ingreso así como en el crecimiento económico no es una labor sencilla. Si se tuviera, incluso, certeza respecto de los resultados de una reforma fiscal, hay que considerar que estos procesos tienen implicaciones sobre aspectos tan diversos como la recaudación, la evasión y elusión fiscales, los costos de recaudar impuestos, y por lo que respecta a los contribuyentes, los costos de pagar esos impuestos, entre otros. Adicionalmente, hay aspectos que limitan la eficacia de una reforma fiscal, como los acuerdos internacionales, los arreglos intergubernamentales, las estructuras institucionales y las implicaciones y restricciones políticas, entre otros.

En general, estos procesos, cuando buscan recaudar más y al mismo tiempo incidir en una mejor distribución del ingreso, tienen que utilizar como instrumento central los impuestos al ingreso personal, como se ha hecho en los países desarrollados. Esto último ha limitado los muy precarios esfuerzos de los países en desarrollo en general, y América

---

13 *op. cit.*

Latina en particular, en donde los ingresos públicos por este concepto son muy reducidos y existe fuerte desigualdad en la distribución del ingreso. En este contexto, las reformas tributarias de la última década se han orientado a fortalecer los impuestos al consumo. Dada la naturaleza de estos impuestos, el impacto redistributivo de los esquemas impositivos no es sino marginal, e incluso puede ser regresivo.

Resulta claro que la incidencia última de la intervención gubernamental se explica tanto por los impuestos como por la incidencia del gasto público, aspecto que se revisa a continuación.

## II.2. GASTO PÚBLICO

En teoría, con base en un criterio de eficiencia, lo ideal es gravar el ingreso (o el consumo) con impuestos lo menos distorsionantes posible, y utilizar el gasto público para ser equitativo (o corregir la inequidad resultante) y mejorar la distribución del ingreso. Desafortunadamente, el mundo no pertenece al primer óptimo, y no sólo hay que recurrir a impuestos que distorsionan, sino que la orientación y el destino final (incidencia) del gasto no es fácil de determinar. Con frecuencia las decisiones de gasto están determinadas por grupos de interés. En los sistemas democráticos, el destino último del gasto público es resultado de un complicado proceso de negociación.

En general, se acepta que la incidencia del gasto es relativamente más fácil de determinar que la de los impuestos. Si se requiere incidir en la distribución del ingreso, aunque el sistema tributario desempeñe una función importante, principalmente a través de los impuestos al ingreso personal, el destino último del gasto público suele ejercer una mayor influencia en el resultado de incidencia redistributiva. De acuerdo con Bastagli *et al.*, en los países desarrollados —con la excepción de los Estados Unidos—, en especial los europeos, el impacto en la distribución del ingreso del gasto público es aproximadamente del doble que el producido por una distribución equitativa de la carga del sistema de impuestos.<sup>14</sup>

Lo anterior se debe a que el destino del gasto es más fácil de determinar, ya que es más sencillo diseñar esquemas de gasto orientado a los grupos específicos a los que se desea beneficiar. Por ejemplo, el gasto en educación básica es, por su naturaleza, más redistributivo que el gasto en educación superior, o bien, las transferencias a los grupos más vulnerables, si se identifican con claridad, llegan a los beneficiarios con más facilidad que las exenciones tributarias que suelen ser generales y regresivas. En este último caso, la incidencia puede resultar muy afectada por la movilidad de los factores o por las estructuras prevalecientes de mercado, entre otras causas. Lo anterior no significa que el diseño de un esquema de gasto redistributivo sea una tarea sencilla, pero, al menos, se puede controlar mejor, siempre y cuando se establezcan los mecanismos institucionales adecuados. En todo caso, lo que parecería fuera de discusión es que cuando los sistemas de gasto público funcionan con eficiencia, se convierten en terrenos más fértiles para llevar a cabo reformas fiscales, en comparación con países con tradición de gasto público ineficiente e incluso con altos grados de corrupción.

Este último aspecto, es muy relevante en países no desarrollados con experiencias de

<sup>14</sup> Véase Bastagli *et al.*, *op. cit.* p.11.

gasto poco afortunadas, y en donde, con frecuencia, los aumentos en el gasto público no necesariamente se reflejan en resultados evidentes. Al respecto, Bird y Zolt comentan que la idea de que más impuestos conducen a un mayor nivel educativo, no es del todo clara.<sup>15</sup> Si se necesita más educación para los grupos más pobres, una mayor carga impositiva puede ayudar a cumplir esa meta. No obstante, un mayor gasto podría desembocar en más empleos mejor pagados para la burocracia, sin que necesariamente se contribuya a aumentar la cantidad y calidad de la educación de los grupos menos favorecidos. En general, sostienen Bird y Zolt, en los países en desarrollo suele ser más importante gastar mejor que gastar más. Las estructuras de gasto de cualquier país son un reflejo de sus estructuras políticas y económicas. Muchas veces sucede que los cambios drásticos en los patrones de gasto resultan difíciles de conseguir y manejar, a menos que también se produzcan cambios drásticos en los factores políticos y económicos subyacentes, lo cual es poco frecuente.

Más aún, en países donde prevalecen fuertes desigualdades, el apoyo político a políticas redistributivas suele complicarse todavía más y encontrar mayores resistencias. Según Harberger,<sup>16</sup> al momento de diseñar programas de educación y salud, por ejemplo, los gobiernos necesitan elegir entre limitar esos programas a los más pobres, o bien, proveer dichos servicios en una escala mayor. Si se decide extender los beneficios a grupos más amplios (clase media), entonces el costo puede elevarse y no necesariamente se ofrecerán servicios de la misma calidad. Si se decide limitar los servicios a los grupos de menores ingresos, entonces se tornaría difícil conseguir apoyo político. A menudo, los gobiernos tienen que elegir entre ofrecer poco para muchos al costo de un gobierno más grande con impuestos, o poco para los menos (más pobres) en la medida en que no logran impulsar una reforma de la hacienda pública profunda hacia una mayor igualdad y desarrollo.

La evidencia al respecto sugiere que la capacidad redistributiva del gasto público en los países en desarrollo se ha visto severamente limitada tanto por el bajo nivel del gasto (ingreso) público como por la generalización de subsidios —incluyendo los gastos fiscales en beneficio de grupos especiales, algunos de ellos con gran poder económico— y una focalización deficiente de las transferencias. La existencia de amplios sectores informales limita y complica la operación de programas públicos de transferencias. En muchos países en desarrollo, los esquemas de seguridad están restringidos a trabajadores en el sector formal, incluyendo a los empleados del sector público. Por ejemplo, en el año 2000, en las economías en desarrollo, en promedio sólo 40% de la población en edad de retiro gozaba de una pensión. En los países desarrollados este porcentaje fue de 90%.<sup>17</sup>

También se observa con frecuencia que los programas de asistencia social no están centrados de manera apropiada en los grupos que presumiblemente se desea alcanzar. Por último, en muchas economías en desarrollo los grados de libertad para operar programas públicos redistributivos se encuentran fuertemente limitados por subsidios generalizados, por ejemplo a la energía.<sup>18</sup> Incluso, es frecuente encontrar que en estos países, por

<sup>15</sup> Véase Bird, Richard y Eric Zolt, *op. cit.*

<sup>16</sup> Arnol C. Harberger, *Reflections on Distributional Considerations and the Public Finances*, Paper prepared for a course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries, Washington, Banco Mundial, 2003.

<sup>17</sup> Bastagli et al., *op. cit.*

<sup>18</sup> Un buen ejemplo de esto es el subsidio al empleo en México. La incidencia de este subsidio en realidad no es

ejemplo, los programas de educación benefician con mucho la educación superior, dejando menos recursos a la educación básica. Algo similar sucede con los programas públicos de salud, en que los servicios de segundo y tercer nivel de atención son superiores a los servicios de prevención y de primer nivel.

Una experiencia promisoriosa son los relativamente recientes programas de transferencias condicionadas, orientadas a los grupos más vulnerables en algunas economías en desarrollo. En América Latina, estos programas están en marcha en 17 países hoy en día y entre ellos México es un país pionero.<sup>19</sup>

### II.3. CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

En este capítulo se ha planteado la pregunta de si es posible recaudar más y al mismo tiempo ser más equitativos. La experiencia internacional sugiere que, con algunas limitaciones importantes, la acción gubernamental sí puede conciliar, hasta cierto punto, ambos objetivos, aunque frecuentemente a costa de una merma en la recaudación. No obstante, se vio que, desafortunadamente, en los países en desarrollo, en particular donde impera una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso, la actividad gubernamental en pro de la igualdad se encuentra muy limitada y sus grados de libertad son significativamente menores.

Por lo que se refiere a los ingresos, la existencia de una base muy estrecha de los impuestos al ingreso personal —junto con la proliferación de evasión y gastos fiscales— ha provocado que en regiones como América Latina, la productividad del impuesto sea muy reducida. Gran parte de la recaudación proviene de las retenciones a los empleados del sector formal y deja fuera un amplio sector informal. De acuerdo con algunos analistas, aun si se gravara, el sector informal no tendría un potencial contributivo muy grande. En cuanto a los ingresos de capital, muchos de ellos vinculados a ganancias de capital, están exentos o muy precariamente gravados. Esta situación se asocia al hecho de que las reformas fiscales de los últimos años en los países en desarrollo se hayan centrado en aumentar la carga tributaria proveniente de los impuestos al consumo, con el consecuente impacto regresivo. Las experiencias son diversas, y en América Latina algunos países han tenido un éxito relativo al aumentar la recaudación tributaria de manera más o menos sostenida.

En cuanto al gasto, si bien la teoría sugiere que para redistribuir ingresos es un mejor instrumento que los impuestos, la experiencia internacional señala que el diseño de un esquema de gasto redistributivo no es tarea fácil. También se ha documentado que su efecto redistributivo no sólo es mayor que el efecto de los impuestos, sino que su control en la incidencia última es más predecible. No obstante, modificar las estructuras de gasto existentes es un proceso complicado, especialmente en los países en desarrollo donde a menudo la eficiencia del gasto público deja mucho que desear; además, la frecuente corrupción y sobrerrepresentación de grupos de interés dificulta la aplicación de modificaciones drásticas en la forma de operar. Finalmente, la «inercia» en la composición y ejecución del

---

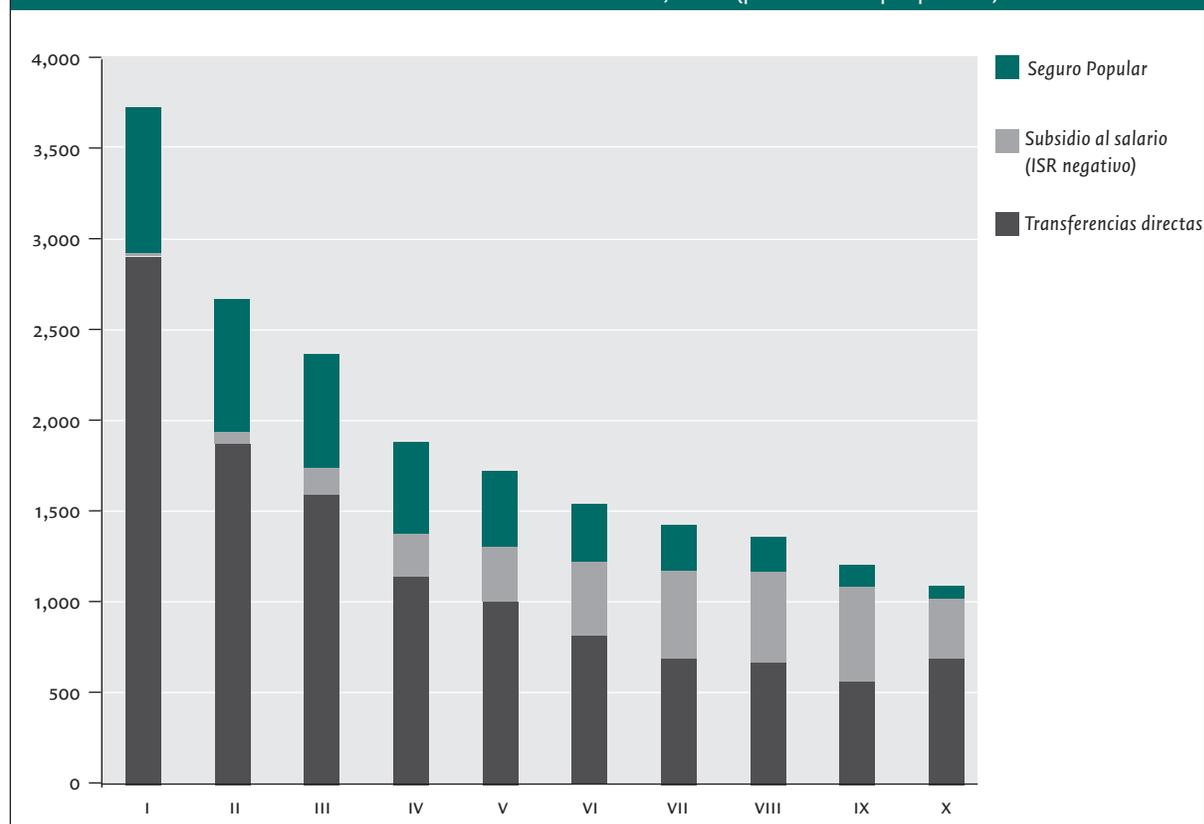
sobre los pobres, pues éstos normalmente están en el sector informal.

<sup>19</sup> Bastagli et al., *op. cit.*

gasto es otro obstáculo debido a la elevada proporción de partidas dadas o inmodificables.

En cuanto a la distribución de las transferencias y los subsidios, en el documento *El México del 2012* se demostró que existe una diferencia notable entre aquéllos dirigidos a poblaciones específicas y los que se otorgan de manera generalizada. A continuación se actualizan los datos a 2010. Se incluyen las transferencias y subsidios<sup>20</sup> otorgados por el Estado al salario y a las contribuciones a la seguridad social. De nuevo, se muestra con toda claridad la enorme regresividad de los subsidios generalizados que se convierten en un factor de concentración del ingreso en la población, provocado por la política pública. En la gráfica 4A se observan las transferencias y subsidios dirigidos, que son en general progresivos —como deben ser—, mientras que en la gráfica 4B se muestra el conjunto de todos ellos. Resulta verdaderamente inequitativo e injusto el impacto e incidencia de los subsidios y gasto fiscal que otorga el Estado a su población. Cuando el 20% de la población más pobre apenas recibe poco más de 5 mil pesos por persona, el 10% más rico de la población recibe más de 20 mil pesos.

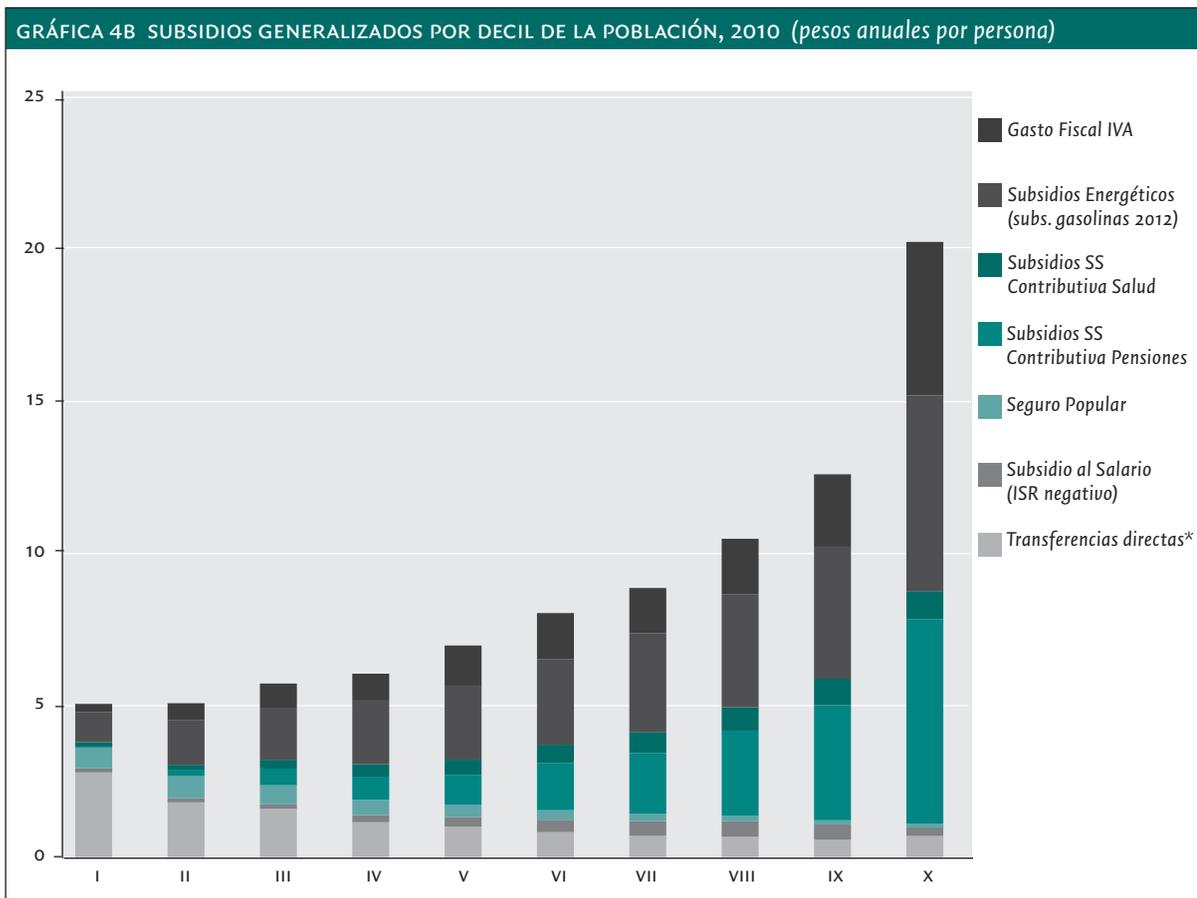
GRÁFICA 4A SUBSIDIOS DIRIGIDOS POR DECIL DE LA POBLACIÓN, 2010 (pesos anuales por persona)



Fuente: John Scott «El costo social de los subsidios energéticos en México» Nexos, Mayo 2013.

<sup>20</sup> Las transferencias directas incluidas son Oportunidades, Procampo, 70 y más, programas estatales de Adultos Mayores, Programa de Empleo Temporal, Becas escolares, Programa Alimentario, Liconsa, Diconsa, Desayunos Escolares y otros programas sociales menores. Los subsidios incluyen los siguientes: al salario (ISR negativo), Seguro Popular, contribuciones del Estado a la seguridad social contributiva en salud y en pensiones, los subsidios a la gasolina de 2012 y el gasto fiscal del IVA. La fuente es John Scott «El costo social de los subsidios energéticos en México» Nexos, Mayo 2013.

En este sentido, habría que pensar que cualquier reforma a la hacienda pública requiere una reorientación redistributiva del gasto. Ello sugiere la creación de esquemas nuevos, independientes de la inercia histórica del grueso del gasto público, que podría ser más efectiva. Así, las recientes experiencias relativamente exitosas de los programas de transferencias condicionadas puestas en marcha en varios países (en México mediante el programa Oportunidades) sugiere que es posible usar el mecanismo de gasto con programas eficientes de gasto público, focalizados de manera adecuada. Estos programas de transferencias condicionadas son, por supuesto, de alcance limitado y acotado, pues la incidencia de la pobreza es muy grande y se circunscriben a los grupos más vulnerables. Sin duda, propuestas como un sistema de protección social universal tendrían un efecto redistributivo mucho más extendido y, diseñados adecuadamente, ayudan a disminuir la desigualdad a mediano y largo plazos y generar círculos virtuosos de crecimiento en la economía, como sucede en muchos países que cuentan con este tipo de sistemas de protección social universales.



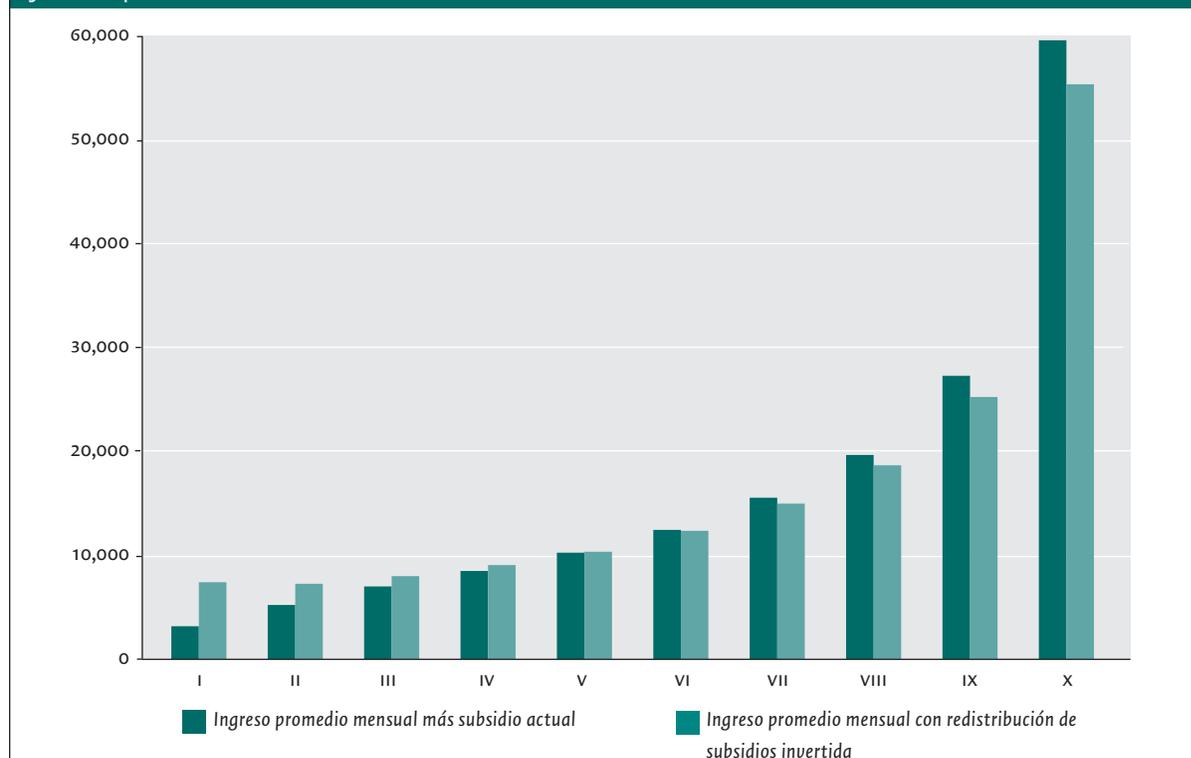
Fuente: John Scott «El costo social de los subsidios energéticos en México» Nexos, Mayo 2013.

En un ejercicio hipotético realizado en el CEEY, si se concentran los subsidios en una sola bolsa y se distribuyen en forma inversa y proporcional a como se distribuyen actualmente, en que los deciles más altos reciben los subsidios más cuantiosos por concepto de IVA y energéticos (pues consumen más), tenemos un resultado notable.<sup>21</sup> El ingreso

<sup>21</sup> La distribución actual de los subsidios se encuentra en *El México del 2012... op. cit.*, gráfica II.35.

del hogar mensual en el primer decil de la población aumentaría de 3,105 a 6,175 pesos mensuales de 2008, colocándolos prácticamente sobre la línea de pobreza (Gráfica 5). La reducción de ingresos de los cuatro deciles superiores es de entre 4 y 7%, mientras que los deciles 5 y 6 prácticamente permanecen igual. Si bien no se plantea una política social específica que arroje estos resultados, las cifras mencionadas muestran el potencial que tiene la política redistributiva de los subsidios que actualmente el Estado ya provee a la población.

**GRÁFICA 5 INGRESOS CORRIENTES MÁS REDISTRIBUCIÓN ALTERNATIVA (subsidios invertidos), mensuales por hogar, 2010**  
Ejercicio hipotético



Fuente: Roberto Vélez Grajales, «Ingreso corriente y redistribución de subsidios», CEEY, 2013.



### III. PROPUESTA DE REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA

La discusión en las dos secciones anteriores deja en claro que México necesita una reforma hacendaria que aumente los ingresos de manera significativa, tanto para reducir la alta dependencia fiscal de los ingresos petroleros como para asegurar que en los próximos años se puedan financiar saludablemente los compromisos de gasto. Ello sin considerar la urgente necesidad de incrementar la inversión pública para ampliar y modernizar la infraestructura del país en concordancia con el impulso a la competitividad internacional indispensable para lograr un crecimiento económico elevado y sostenido. A partir de un breve diagnóstico de la evolución y de la estructura de la recaudación en México, en esta sección se argumenta que el escenario fiscal del país no es distinto del latinoamericano, aun con sus peculiaridades —entre ellas su necesidad de reducir la dependencia petrolera. En este contexto, se proponen algunas posibilidades de reforma hacendaria, en el entendido de que ellas pasan por la opción de fortalecer los impuestos al consumo al eliminar tasas diferenciales, acompañado de algunas propuestas complementarias en materia de impuestos al ingreso (ISR), redireccionamiento de subsidios y fortalecimiento de algunas otras fuentes menores de ingreso, como los impuestos a la propiedad y a ganancias del capital. La lucha contra la evasión es también fundamental.

Con base en la línea de argumentación de la sección previa, se sostiene que a una reforma fiscal de esta naturaleza tendría que ir acompañada de la creación de un SPSU, lo que garantizaría que los recursos adicionales cumplieran con un objetivo de redistribución. También se deberían mejorar y hacer más eficientes los esquemas de gasto con los que se cuenta. Un aumento en la recaudación sin que se modifique la política de gasto público y los sistemas de rendición de cuentas de ninguna manera sería deseable, toda vez que en la actualidad, México gasta un monto de su PIB no muy distinto de países con un grado de desarrollo similar. El establecimiento de un SPSU y la eliminación de la dependencia fiscal del petróleo requeriría más recursos y por tanto más gasto, como ocurre en países más desarrollados.

Ahora bien, los requerimientos de gasto implicados en una reforma fiscal orientada a financiar un SPSU son cuantiosos, por lo que una reforma restringida a un solo tipo de impuesto, como el IVA, por sí sola no garantizaría la obtención de estos recursos adicionales. En consecuencia, se discute la pertinencia de mejorar la administración fiscal, reformar el esquema actual de impuestos al ingreso en México mediante la eliminación de exenciones y regímenes especiales, y eventualmente explorar otras fuentes de ingreso asociadas a la propiedad y las ganancias de capital. Éstas tendrían forzosamente que ser graduales, pero garantizarían la sustentabilidad del esquema propuesto.

#### III.1. PANORAMA FISCAL DE MÉXICO

Si se revisa la evolución reciente de la estructura tributaria en México, se comprueba con facilidad que los problemas internos en esencia son los mismos que caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos, con las respectivas implicaciones discutidas en la

sección II. En las líneas siguientes se elabora un breve diagnóstico de este aspecto, en el entendido de que en el CEEY se proporciona un diagnóstico detallado, además de que el tema ha sido tratado públicamente y con amplitud.<sup>22</sup>

La evolución histórica de los ingresos por impuestos del Gobierno Federal, incluidos los provenientes de los hidrocarburos, se muestra en el cuadro 3. Ahí se describe la recaudación total como porcentaje del PIB desde 1980, en tanto que la estructura reciente se presenta en el cuadro 4. Como se observa, a lo largo de los últimos 30 años la carga fiscal total ha crecido apenas 4 puntos porcentuales del PIB. Algunos de estos puntos se explican por las reformas y modernización del sistema tributario en el periodo;<sup>23</sup> otra parte es resultado del peso de los ingresos relacionados con la exportación de petróleo. Parecería, entonces, que en términos fiscales, el país ha permanecido estancado.

CUADRO 3 INGRESOS FISCALES DE MÉXICO (porcentaje del PIB)			
1980	14.8	1996	15.3
1981	14.4	1997	15.9
1982	14.6	1998	15.1
1983	16.3	1999	15.8
1984	15.9	2000	16.9
1985	15.5	2001	17.1
1986	14.8	2002	16.5
1987	15.7	2003	17.4
1988	15.1	2004	17.1
1989	15.7	2005	18.1
1990	15.8	2006	18.2
1991	15.7	2007	17.7
1992	16.1	2008	20.9
1993	16.1	2009	17.4
1994	15.7	2010	18.7
1995	15.2		

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *Revenue Statistics*, varios años.

Las razones de este estancamiento son diversas y examinarlas trasciende los objetivos del presente trabajo, pero al menos dos parecen claras. Primero, en todo el periodo de 30 años, la tasa de crecimiento del país ha sido, en promedio, muy baja y, quizá más importante, ha estado sujeta a severas crisis económicas. Segundo, no se ha llevado a cabo una reforma fiscal de largo aliento. En su mayoría, las reformas que se han puesto en marcha a partir de la década de 1970 sólo han tratado de resarcir al Gobierno por la pérdida de ingresos en las crisis económicas ocurridas.

<sup>22</sup> Véase *El México del 2012... op. cit.*

<sup>23</sup> Véase Francisco Gil Díaz y W. Thirsk, «La prolongada reforma fiscal de México», *Gaceta de Economía*, Suplemento: *La política fiscal en México*, México, 2005, pp. 7-62

CUADRO 4 INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO (porcentaje del PIB)							
CONCEPTO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ESTIMADO
TOTAL	21.1	21.8	22.0	23.5	23.7	22.6	21.7
PETROLEROS	7.9	8.3	7.8	8.7	7.4	7.4	7.4
<i>Gobierno Federal</i>	5.8	5.2	4.5	5.7	4.1	4.5	4.7
<i>Ingresos propios de Pemex</i>	2.0	3.1	3.3	3.0	3.2	2.9	2.7
NO PETROLEROS	13.2	13.5	14.2	14.8	16.3	15.2	14.3
Tributarios	8.6	9.0	9.3	9.9	9.5	10.1	9.9
ISR-IETU-IDE	4.2	4.3	4.7	5.1	5.0	5.2	5.3
IVA	3.4	3.7	3.6	3.8	3.4	3.9	3.6
IEPS	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
IMPORTACIONES	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
OTROS	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3
No tributarios	4.6	4.5	4.9	4.9	6.9	5.1	4.4
GOBIERNO FEDERAL	0.8	0.8	1.4	1.2	3.2	1.4	0.7
ORGANISMOS Y EMPRESAS DISTINTAS DE PEMEX	3.8	3.7	3.5	3.7	3.7	3.8	3.7
INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES	8.8	8.6	8.9	8.2	9.5	9.6	9.3
INGRESOS NO TRIBUTARIOS TOTALES	12.3	13.2	13.1	15.3	14.2	13.0	12.4

Nota: Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP).

Esto se comprueba fácilmente si se analiza la evolución de ingresos tributarios clasificados como impuestos al ingreso e impuestos al consumo (cuadros 5 y 6). Se observa que, en promedio, la magnitud de los recursos obtenidos de estas fuentes en términos de proporción del PIB no ha variado mayormente. El aumento de la contribución de impuestos al consumo en algunos años (cuadro 6) es resultado de la variación de los ingresos por exportación de petróleo, que están considerados en este rubro.

Si se excluyen estos últimos y se ve la estructura de ingresos del Gobierno Federal —tomando en cuenta las dos fuentes de ingreso por excelencia, el ISR e IVA—, se percibe claramente la precariedad tributaria, en particular de los impuestos al consumo, representados por el IVA (cuadro 7).

CUADRO 5 IMPUESTOS AL INGRESO EN MÉXICO (porcentaje del PIB)	
1985	3.4
1990	4.3
1995	3.8
2000	4.6
2005	4.4
2007	4.9
2008	5.2
2009	5.0
2010	4.9
2011	4.9

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

CUADRO 6 IMPUESTOS AL CONSUMO EN MÉXICO (porcentaje del PIB)	
1985	10.0
1990	8.7
1995	8.2
2000	8.9
2005	10.2
2007	9.4
2008	12.3
2009	8.7

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

CUADRO 7 INGRESOS TRIBUTARIOS NO PETROLEROS DEL GOBIERNO FEDERAL (porcentaje del PIB)		
	2010	2011
TOTAL	9.5	9.3
ISR	4.9	4.9
IVA	3.6	3.5
OTROS	1.0	0.9

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP).

En El México del 2012 se tratan detalladamente algunas de las causas más importantes que explican esta limitada carga tributaria.<sup>24</sup> Por lo que al IVA se refiere, se mencionan:

- a) Excesivos tratamientos especiales (tasas preferenciales en productos o regiones y/o exenciones) que facilitan la elusión;
- b) evasión;
- c) deficiente administración del SAT;
- d) corrupción.

Ello explica por qué la productividad de este impuesto (definida como la recaudación como porcentaje del PIB por punto porcentual de tasa del IVA), cuya tasa actual es de 16%, es baja (0.234 en 2003-2009) en comparación con el promedio de los países de la OCDE (0.41) y de América Latina (0.40).<sup>25</sup> En general, puede argumentarse que la razón de la baja contribución fiscal del IVA se encuentra en la amplitud de la base gravada con la tasa cero y el elevado número de exenciones. Problemas como la evasión se potencian justamente por la amplitud de estos tratamientos. Por otro lado, la evasión del IVA provoca también evasión del ISR, ya que de hecho constituye un excelente «impuesto de control» para el ISR. Según estimaciones diversas, estas exenciones y tratamientos especiales podrían subir la carga tributaria asociada con el IVA de niveles de 3.8% del PIB a alrededor de 6.7% del PIB, es decir, casi 3 puntos porcentuales adicionales.<sup>26</sup> Para ello, se necesitaría elevar la productividad en la recaudación del IVA a un nivel alrededor del promedio de América Latina,

<sup>24</sup> El México del 2012... op. cit., p.95.

<sup>25</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Revenue Statistics.

<sup>26</sup> El México del 2012..... op. cit. Arturo Antón, Fausto Hernández y Santiago Levy, «The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance Washington, IDB, 2012, capítulo 7, consideran que el aumento de la recaudación del IVA sería de 3.4% del PIB.

que, por ejemplo, tienen países como Guatemala (Cuadro 8). Naturalmente, los recursos adicionales no sólo vendrán de la eliminación de las tasas diferenciadas y de las demás deducciones y regímenes especiales, tendrá que mejorar también la administración tributaria para aumentar la recaudación. De acuerdo con la SHCP (Cuadro 9), el gasto fiscal del IVA en 2012 fue de 1.53% del PIB, por lo que aun con este incremento, la productividad de ese impuesto en México aumentaría sólo 33% si se eliminaran todos los gastos fiscales, cifra todavía muy por debajo del promedio de América Latina.

CUADRO 8 TASAS, RECAUDACIÓN Y PRODUCTIVIDAD DEL IVA EN PAÍSES SELECCIONADOS, 2009			
PAÍS	TASA DE IVA (%)	RECAUDACIÓN (% DEL PIB)	PRODUCTIVIDAD
ARGENTINA	21.0	10.8	0.51
BRASIL	17.0	13.1	0.77
CHILE	19.0	7.8	0.41
COLOMBIA	16.0	5.9	0.37
COSTA RICA	13.0	5.0	0.38
EL SALVADOR	13.0	6.1	0.47
GUATEMALA	12.0	4.9	0.41
MÉXICO	16.0	3.8	0.24
PERÚ	18.0	5.9	0.33
REP. DOMINICANA	16.0	4.2	0.26
URUGUAY	22.0	8.2	0.37
VENEZUELA	12.0	5.9	0.50
PROMEDIO	16.3	6.8	0.42
RECAUDACIÓN C/ PRODUCTIVIDAD MEDIA: 6.7			
RECAUDACIÓN ADICIONAL: 6.7 - 3.8 = 2.9			

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Revenue Statistics in Latin America, 2011.

En cuanto al ISR, su desempeño recaudatorio ha sido un poco mejor en comparación con el IVA. Su contribución a los ingresos fiscales ronda los 5 puntos porcentuales del PIB. La recaudación del ISR se ha caracterizado por descansar en un esquema administrativamente complejo que resulta en un sistema costoso e inequitativo para el contribuyente. Coexisten esencialmente el régimen general para empresas y personas físicas, el régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS), el simplificado para empresas y para personas físicas, y el gravamen al salario entre otros. A fin de no ser repetitivos, pues en el trabajo que realizó el CEEY se tratan estos regímenes con más detalle,<sup>27</sup> se pueden mencionar los siguientes rasgos:

El régimen general en el que tanto individuos como empresas tributan, es un esquema complejo y costoso en términos administrativos. Opera con una tasa progresiva para personas físicas, con una tasa máxima de 30% y una tasa única para empresas, también de 30%. Sin embargo, la progresividad en el caso de personas físicas es muy poca, pues con un ingreso por encima de un promedio aproximado de 30 mil pesos mensuales se alcanza la tasa máxima. Además, la reciente introducción del impuesto empresarial de tasa única (IETU) como un impuesto de control, ha hecho más complejo el proceso de tributación para personas morales, ya que se deben calcular ambos impuestos y se paga el que resulte más alto.

27 El México del 2012... op.cit.

El régimen simplificado —con base en flujos de efectivos— está sujeto a un tasa de 35% y se aplica a actividades como agricultura, ganadería, pesca, bosques, artesanías y autotransportes. Su contribución a la recaudación total es marginal.

El régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS) se aplica esencialmente a pequeñas y medianas empresas cuyos ingresos anuales están por debajo de los 2 millones de pesos (el año previo). La tasa es de 2.5% del ingreso bruto anual. Si bien se creó para facilitar el pago de impuestos de negocios pequeños, así como para favorecer la incorporación del sector informal, se ha detectado que un gran número de contribuyentes quienes deberían tributar en otros regímenes más gravosos, se suman a éste.

Por último está el régimen de asalariados. Aquí, al trabajador se le retiene el impuesto correspondiente. El esquema es progresivo, con ocho niveles, pero la tasa máxima de 30% se alcanza rápidamente. Debe subrayarse que como resultado neto de un crédito al salario, los trabajadores que ganan hasta dos veces el salario mínimo no pagan impuestos, y quienes ganan hasta cuatro salarios mínimos pagan cantidades simbólicas.<sup>28</sup>

Una revisión histórica del ISR muestra que, en general, ante la magnitud del sector informal y los excesivos tratamientos especiales, las reformas, más que lograr incrementar la recaudación, han evitado su caída. Quizás el mejor argumento para apoyar esta aseveración se encuentra en la introducción de los impuestos de control, primero como impuestos al activo (IMPAC) y posteriormente el IETU. Ambos se diseñaron para introducir un impuesto mínimo, con lo que se inhibe la evasión y elusión fiscales. El más reciente (IETU), introducido apenas en 2008 y que sustituyó a su antecesor, el impuesto al activo, está diseñado para gravar el valor agregado a una tasa de 17.5%. Lo que busca es reducir la evasión y elusión del ISR. Si bien no representa una doble tributación —pues solamente se paga uno de ellos—, si elevó su costo: en 2011, la contribución del IETU al ISR total fue de 7 por ciento.

El diagnóstico del esquema de tributación en México se ha hecho con suficiencia. En general, se puede decir que se trata de uno complicado, con excesivos tratamientos especiales que dan lugar a elusión y evasión fiscales, es muy poco progresivo, tiene una administración compleja y, finalmente, impone costos de tributación muy elevados al contribuyente. El resultado es un esquema en donde el grueso de la recaudación (70% del ISR) proviene de retenciones a salarios; el 30% restante, procede de empresas y personas físicas no asalariadas. De este último componente, menos de 2 mil grandes compañías contribuyen con 65% del impuesto recaudado por concepto de ISR a las personas morales. Dado el ingreso per cápita del país, el potencial recaudatorio por concepto de estos impuestos debería estar varios puntos porcentuales del PIB por encima de su nivel actual. Según estimaciones diversas, los gastos fiscales están por encima de los 4 ó 5 puntos porcentuales del PIB, aunque de acuerdo con la SHCP, éstos se han reducido en los últimos años (Cuadro 9).

En suma, si se excluyen los ingresos petroleros, la carga tributaria del país resulta insuficiente, no sólo en términos de comparaciones internacionales, sino en términos de los ingresos per cápita y, como ya se vio, en términos de las necesidades actuales y de los compromisos de gastos futuros. En esencia, esta reducida carga fiscal se explica por un desempeño tributario pobre de las dos fuentes o bases amplias de impuestos,

---

<sup>28</sup> *Ibid*

CUADRO 9 GASTO FISCAL EN MÉXICO, 2002-2012 (porcentaje del PIB)											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>1</sup>	2010	2011	2012
TOTAL	5.32	6.34	5.74	6.66	5.58	5.92	7.40	3.87	3.39	3.68	3.86
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	2.71	3.27	3.20	4.24	3.28	3.01	2.42	1.69	1.56	1.63	1.80
ISR de empresas	0.84	1.55	1.66	2.70	1.97	1.45	1.52	1.23	0.76	0.77	0.93
ISR de personas físicas	1.86	1.71	1.53	1.53	1.31	1.56	0.89	0.45	0.80	0.87	0.84
IETU	-	-	-	-	-	-	0.92	0.71	0.44	0.43	0.46
IVA	1.69	1.89	2.01	1.99	1.94	2.14	2.01	1.32	1.29	1.54	1.53
IMPUESTOS ESPECIALES	0.88	0.81	0.32	0.18	0.18	0.48	1.91	0.06	0.04	0.03	0.03
ESTIMULOS FISCALES	0.03	0.36	0.20	0.23	0.16	0.27	0.13	0.08	0.06	0.04	0.04

1/ Para la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales 2009 se utilizaron valores del PIB del Sistema de Cuentas Nacionales de México actualizado, por lo que los resultados de las estimaciones con respecto al PIB de este presupuesto disminuyen respecto a los montos fiscales calculados previo a la citada actualización.

Nota: Estos son estimaciones, por lo que es recomendable tomarlo como referencia.

Fuente: Elaboración propia con base en la SHCP del Presupuesto de Gastos Fiscales 2002-2012.

como el IVA y el ISR. En particular, el IVA contempla una diversidad de exenciones y tratamientos especiales que lo han hecho un impuesto que contribuye poco a la recaudación total y que, además, posee una productividad muy baja. Por su parte, el ISR funciona en un esquema complejo, plagado de tratamientos especiales y exenciones, por lo que provoca una fuerte elusión y evasión tributaria. Al igual que en muchos países latinoamericanos, la recaudación se basa y de manera muy arraigada, en la retención al salario. Todo ello en parte se debe a la imposibilidad de etiquetar impuestos a un fin específico, de modo que la ciudadanía podría apreciar mejor en qué se gastan y cuál es su verdadera rentabilidad social.

Parecería claro entonces que la única posibilidad realista de incrementar la recaudación sea mediante una reforma significativa a los impuestos al consumo. Sin embargo, ello no excluye la posibilidad de mejorar la recaudación por concepto de impuestos al ingreso, como se comentará más adelante.



## IV. NUEVA REFORMA FISCAL

En el capítulo previo se mencionaron las características y problemas que enfrenta el sistema tributario en México. En la presente sección, se discuten algunas posibilidades de reforma, esencialmente concentradas en cambios a los esquemas del IVA, del ISR y el de subsidios. Dadas las características del país, resulta importante subrayar que el elemento central de una reforma de amplio alcance en recaudación, tendría que dirigirse en sus inicios a los impuestos al consumo, y a reformas al esquema vigente de impuestos al ingreso, pero a mediano y largo plazos, tendrían que explorarse fuentes adicionales de ingreso.

Si bien ya se habló de la importancia de reformar también el gasto y eliminar los fiscales y evasiones, éstos son temas que rebasan los objetivos del presente trabajo. No obstante y como se comentó en la introducción, se parte del supuesto de que una reforma a la hacienda pública como la que se plantea aquí, encontraría su motor en la estructuración de un SPSU, con un claro efecto redistributivo, además de la disminución de la dependencia petrolera en las finanzas públicas y dejar espacio adicional para la inversión y provisión de servicios públicos de calidad. De esta manera, la fortaleza de las finanzas públicas también permitiría revisar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Lo anterior para considerar como mandato el mantener un equilibrio fiscal de índole estructural. En consecuencia, al final del capítulo se especula si una reforma fiscal como la propuesta generaría los fondos suficientes para un proyecto de tal naturaleza. Se discuten además algunas reformas de más largo alcance, que a mediano y largo plazos podrían generar recursos adicionales.

### IV.1 IMPUESTOS AL CONSUMO

El IVA se introdujo en México en 1980. Desde entonces, ha sido objeto de diversas reformas, y aunque en su momento algunas se justificaron, en las circunstancias actuales es indispensable revisarlo para hacer ajustes significativos y regresar a su concepción original.<sup>29</sup> Las ventajas de este impuesto al consumo frente a uno a las ventas, por ejemplo, han sido ampliamente documentadas en los estudios económicos. Se trata de un impuesto neutral, transparente y con un costo de administración relativamente bajo. Lo anterior dado que la acreditación del impuesto en la cadena productiva la llevan a cabo los productores o comercializadores mismos. No sorprende la gran cantidad de países (138) que han adoptado este gravamen.

#### IV.1.1 Tasa cero en medicinas y alimentos

En México, la tasa general del IVA es de 16%, con una tasa especial para la franja fronteriza del norte del país (11%), tasa cero en medicinas, alimentos y exportaciones. Además

---

29 Habría que hacer ciertas modificaciones al esquema original, como las diferencias de las tasas impositivas en la frontera y en el resto del país, pues las condiciones ya no son las mismas. Una economía tan abierta como la mexicana ya no requiere estas tasas diferenciadas de IVA.

existen algunas exenciones, como servicios médicos, servicios educativos, actividades sin fines de lucro, servicios culturales y deportivos, libros y revistas, terrenos y edificios residenciales, loterías y transporte terrestre de pasajeros, entre otros.

Si bien en este impuesto el tratamiento de exenciones y tasas diferenciales no se diferencia significativamente del de otros países, sí su amplitud y la recaudación reducida que produce: 3.5% del PIB en promedio en los últimos años, frente a un promedio de 6.8% en los países de la OCDE y 5.8% en América Latina. Esta diferencia se explica porque en la mayoría de estas naciones, las exenciones y tasas preferenciales son reducidas en tanto que en el caso de México, sectores completos como el de alimentos y medicinas son 'gravados' con tasa cero. Además, esta situación propicia que exista una fuerte evasión, misma que debe combatirse.

Cuando se introdujo el IVA, los alimentos y las medicinas estaban gravados con la tasa general y existía una canasta básica de productos de consumo exentos. Poco tiempo después, la canasta básica se llevó a tasa cero y, en 1983, todos los alimentos procesados y medicinas se llevaron a la tasa del 6%. Hacia finales de 1988 y con motivo del Programa de Estabilidad Económica, se estableció, de manera temporal, la tasa cero para todos los alimentos y medicinas. Poco tiempo después ésta se estipuló en la ley y se ha mantenido así desde entonces. Durante por lo menos la última década, el tema de gravar medicinas y alimentos con una tasa mayor ha sido una propuesta constante del Ejecutivo Federal, objeto de debate público y de innumerables controversias. En esencia, se ha argumentado que un gravamen a medicinas y alimentos perjudicaría sustancialmente a los grupos de más bajos ingresos del país. Por otro lado, también se cree que la tasa cero es un subsidio para los grupos de más altos ingresos, pues son quienes consumen más. Ambos argumentos son válidos.

Dentro de la diversidad de propuestas para contrarrestar estos efectos regresivos, se han manejado alternativas; a saber, poner una tasa única y compensar a los grupos más vulnerables mediante el programa Oportunidades, establecer tasas diferenciadas —pero mayores que cero— a una canasta básica que se encuentre esencialmente en el origen de la cadena productiva, reducir la tasa cero a una canasta básica mínima y dejar una tasa única para el resto de los productos, establecer una canasta básica exenta como fue inicialmente, o bien, alguna mezcla de las anteriores. Más allá de si alguna de estas propuestas es mejor que otra, lo fundamental —además de proteger a la población de menores ingresos— sería reducir los territorios beneficiados por tasas diferenciales así como el grupo de bienes sujetos a éstas. Ello genera distorsiones en el consumo además de propiciar evasión e incrementar los costos de recaudación. El aspecto del impacto distributivo, sin embargo, no es menor. Tiene que evaluarse con gran sensibilidad. En particular, el expediente de corregir las inequidades de una tasa única mediante el programa de transferencias Oportunidades resulta insuficiente, pues si bien dicho programa ha tenido el éxito deseado, no ha logrado alcanzar a toda la población vulnerable. Se requiere redefinir la forma de dirigir el subsidio monetario para asegurar su efectividad. También ha de considerarse una tasa impositiva baja —por ejemplo 4%— para los productos básicos no procesados. Lo anterior con el fin de que recuperen el impuesto que paguen en sus insumos y que la importación de estos productos no compita deslealmente con la producción nacional. Asimismo, la compensación a los hogares de menores ingresos tendría que reducirse. De manera alternativa, si se logra fijar una tasa única a

cambio de un SPSU, incluso se podría pensar, dada la necesidad de recursos adicionales, en una tasa única mayor que el 16% actual.<sup>30</sup>

No obstante, un proyecto como el de SPSU es un reto importante. Su magnitud es tal que, de llevarse a cabo, sería preferible hacerlo de forma gradual, dada su complejidad para el diseño e implementación de un cambio institucional de esta envergadura. Se trata de un sistema de cobertura universal efectiva. Si se decidiera financiar este proyecto con impuestos tipo IVA (entre otros), el incremento a este gravamen también podría hacerse gradualmente al fijar de inicio, tal vez, una tasa positiva para medicinas y alimentos que aumentaría paulatinamente conforme se pusiese en operación el proyecto de SPSU. De hecho, una reforma gradual al esquema tributario debería estar aparejada por la implementación efectiva del SPSU.

En términos de eficiencia, las ventajas de una tasa de IVA única y generalizada son claras. Se logra gravar parcialmente al sector informal, pues la compra de los productos que venden, no en todos los casos previene de ahí, por lo que pagarían este impuesto. Como consumidores finales también lo pagarían como compradores de empresas que operan fuera de la red impositiva. Además, en la medida en que se reduce la evasión por IVA, también se reduciría la evasión por ISR. Hoy en día, cuando no se declara el IVA, tampoco se paga –parcial o totalmente– el ISR. Por último, recordemos que la existencia de tratamientos especiales en el IVA facilita y potencia la evasión, incluso dentro del sector formal.

#### IV.1.2 IVA en la franja fronteriza

El régimen del IVA contempla una tasa especial de 11% para los estados de la zona fronteriza norte. Según estimaciones reportadas por la OCDE, es una tasa especial que merma la recaudación del orden de 0.13% del PIB.<sup>31</sup> Originalmente, esta tasa se introdujo con el propósito de hacer competitivas las compras en la franja fronteriza norte *vis à vis* las compras en el territorio fronterizo de Estados Unidos con México. Por ello, también en su origen, esta medida se aplicaba sólo a las transacciones que ocurrieran en un área no más alejada de 12 kilómetros de frontera. Con el paso del tiempo, la disposición se extendió a los estados fronterizos.

Lo anterior ejemplifica con éxito que en algunos casos, los impuestos sí tienen efectos importantes a largo plazo. Según un estudio reportado por la OCDE, esta tasa diferenciada ha contribuido a incrementar el valor agregado en la zona fronteriza entre 12% y 15%.<sup>32</sup> Lamentablemente, ello no ha generado inversión nueva en el país; al contrario, ha motivado la reubicación territorial de empresas. En sentido estricto, lo dicho constituye sólo una distorsión asociada al diferencial de tasas. Tampoco se ha cuantificado el impacto que las diferenciadas han tenido en el comercio real de esta zona. Por ello, se considera conveniente eliminar esta tasa diferencial, máxime que con su extensión territorial genera más resistencia y deslegitima la idea de fijar una tasa única.

30 Probablemente, conforme la pirámide demográfica cambie al envejecer la población y concluirse el bono demográfico, será necesario modificar las tasas impositivas para financiar los crecientes gastos sociales en el país.

31 OCDE, *Revenue Statistics 2011*, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110540-en-fr>

32 *Idem*

## IV.2 IMPUESTOS AL INGRESO

En secciones anteriores, se trataron las dificultades típicas que los países en desarrollo y con alta desigualdad enfrentan en la distribución del ingreso para recaudar mayores impuestos al ingreso personal que distribuyan equitativamente la carga fiscal. Por un lado, tanto grandes grupos de bajos ingresos, como un amplio sector informal, no pagan impuestos sobre la renta. Por ende, su potencial recaudatorio es pequeño. En el extremo opuesto, la capacidad para gravar significativamente el ingreso personal de los deciles más altos es reducida si se mantiene la decisión de no gravar doblemente los ingresos de capital y de mantener la exención de las ganancias de capital en bolsa.

En este contexto, las opciones para elevar la recaudación en estos países –en particular México– se han concentrado en cobrar impuestos a los asalariados del sector formal y a las grandes empresas. Ahora bien, a lo largo de las últimas décadas y en el intento de gravar a las empresas pequeñas, combatir la informalidad y mantener tratamientos especiales a ciertas actividades se ha gestado un esquema de impuestos al ingreso que, si bien ha sido objeto de reformas importantes, también ha producido un esquema complejo y costoso. La reforma más reciente, ocurrida en 2008, resulta emblemática por la introducción de dos impuestos que más que recaudatorios, se diseñaron a) para reducir los beneficios de la evasión a través del esquema tradicional de ISR en el caso del IETU, y b) para combatir la informalidad en el caso del IDE.

En el apartado anterior, también se comentó que en el caso del ISR en México, a la par del régimen general aplicable a empresas y personas físicas con actividad empresarial, subsisten otros regímenes. Éstos se han creado con el objetivo de gravar grupos difíciles de cubrir con el régimen general, o simplemente con la idea de beneficiar o subsidiar ciertas actividades consideradas importantes. En algunos casos, o estos regímenes no han funcionado como se previó, o las circunstancias cambiantes exigen una revisión y, en su caso, un ajuste. En general, la mayoría de las propuestas de reforma aquí vertidas se orientan a simplificar el esquema tributario dentro de las restricciones existentes.

En algunos casos, estas propuestas de simplificación podrían actuar en detrimento de una mejor distribución del ingreso, ya que implican eliminar tratamientos especiales teóricamente benéficos para los grupos con ingresos mínimos. No obstante, son esos mismos tratamientos los que han creado oportunidades de evasión y elusión fiscales que se podrían aminorar con un esquema más sencillo, y en lugar de las exenciones generalizadas, podrían ofrecerse subsidios más focalizados. Como sabemos, determinar la incidencia de impuestos y subsidios de los tributos resulta más complejo que los subsidios focalizados y distribuidos directamente a ciertos grupos. En el caso de estos impuestos al ingreso, la afirmación es más contundente que cuando se hace referencia a los impuestos al consumo.

### IV.2.1. Régimen general

Se trata del régimen del impuesto al ingreso (ISR) que aun cuando contiene conceptos avanzados, es un régimen nada trivial con costos de recaudación fuertes tanto para los contribuyentes como para la administración. Su complejidad, en buena medida, se explica con la necesidad que existe de ajustarlo por inflación, dada la que se vivió en los años ochenta y noventa. Esta complejidad podría desaparecer en la actualidad.

Quizá la característica más importante de este régimen es que el grueso de sus ingresos proviene de un poco más de dos mil grandes empresas (aproximadamente el 65% de los ingresos que no provienen de retenciones, en tanto que el 35% restante proviene de otras empresas pequeñas y personas físicas con actividad empresarial). Según la OCDE, aproximadamente 62% de la evasión del ISR proviene de empresas.<sup>33</sup> Sin duda, una fuente de la *planeación fiscal* puede basarse en las exenciones a ingresos de los trabajadores como guarderías, horas extras, entre otros.<sup>34</sup> Este punto se tratará más adelante, pero cabe mencionar que las empresas más grandes, por su propia escala, tienen mayor capacidad para utilizar estos mecanismos.

Un segundo aspecto que sería importante evaluar, y en su caso modificar, es el de la consolidación fiscal que beneficia fundamentalmente a las grandes empresas. Si bien en principio, la consolidación fiscal sólo permite la posposición del pago de impuestos de un grupo de contribuyentes, en la práctica genera tratamiento diferenciado entre grupos de empresas. Aunque no se tiene evidencia de su beneficio —pero es una práctica común en la mayor parte de los países—, el régimen de consolidación fiscal puede favorecer la elusión de las grandes empresas, en un esquema de tributación complejo como el mexicano, debido a su propio diseño. Evaluar este aspecto sería importante y, en su caso, modificarlo para impedir las prácticas de evasión y elusión fiscal, particularmente de las grandes empresas, pero mantener la competitividad de nuestro sistema fiscal a nivel internacional.

En lo que toca al régimen aplicable a personas físicas, tanto las tasas nominales de ISR a personas físicas como sus tramos de ingresos, se han reducido en los últimos años, conforme a las tendencias mundiales.<sup>35</sup> Sin embargo, no es del todo claro si las tasas efectivas —a diferencia de las nominales— son similares a las de otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos, si bien la tasa nominal (federal y estatal) es superior a 40%, se estima que la tasa efectiva es aproximadamente de 28 por ciento.

Parecería que este régimen ha tenido una productividad menos desfavorable; sin embargo, no está exento de problemas. Además de los ya mencionados y que corresponden a la progresividad, otro muy importante es el relativo a los costos de tributar, particularmente si se tiene en mente que la mayoría de los contribuyentes posee una capacidad económica reducida. Aquí y en este régimen conviene mencionar que la interacción con el sector informal de la economía y la evasión del IVA facilitan la evasión del impuesto.

#### IV.2.2. Régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS)

Este régimen se introdujo en 1998. La finalidad fue facilitar la integración de pequeñas empresas al sector formal de la economía. Se aplica a personas (empresas) con actividades empresariales que hayan obtenido ingresos inferiores a dos millones de pesos el año previo. Funciona con tasas al ingreso bruto que tienen un máximo de 2.5% (al ingreso bruto anual), además de tener un registro diferente al de los contribuyentes del régimen general. Una característica importante es que permite la deducción inmediata de la inversión.

33 Ver Cuadro 10.

34 Planeación fiscal es un término común para identificar las formas para minimizar el pago de impuestos dentro de la ley.

35 Véase *El México del 2012... op. cit.*

Una práctica creciente en los contribuyentes que operan bajo este régimen, es la de subdeclarar el número de empleados que se registran en el IMSS, que se contratan por fuera, y con ello reducen significativamente los costos. Dada la dificultad de vigilar estas prácticas y la poca rentabilidad de hacerlo, este fenómeno ha aumentado aun más que el propio crecimiento de la informalidad en el país, ya que la probabilidad de que la autoridad fiscal lo detecte es muy baja. No sorprende entonces que un número creciente de contribuyentes lo acojan. Según estimaciones reportadas por la OCDE, la evasión en este régimen podría alcanzar niveles de hasta 95%.<sup>36</sup> Ciertamente, requiere se una evaluación para poder reformarlo o, en su caso, eliminar los regímenes especiales y sustituirlos por un régimen único más general y mejor calibrado que el actual (lo que se tratará más adelante). También parece claro que el umbral de hoy, de dos millones de pesos, es demasiado «alto» en comparación con otros países. De hecho, la enorme evasión derivada de este régimen es un fuerte argumento a favor de eliminar las contribuciones a la seguridad social y sustituirlo por un financiamiento a cargo del sistema impositivo.

#### IV.2.3. Régimen simplificado

Este régimen se aplica a la agricultura, ganadería, pesca, bosques, artesanías y transporte. El sistema funciona con una tasa general de 35% que se aplica sobre la base del flujo de efectivo. Se permite la deducción inmediata de hasta 4 millones de pesos de las compras en negocios no incorporados y hasta 10 millones en agricultura y transporte. Huelga decir que la recaudación generada en este régimen es reducida debido a las posibilidades de evasión y elusión que este sistema permite.

#### IV.2.4. Régimen de asalariados

El régimen de los asalariados, que opera con una tasa progresiva de ocho niveles de ingreso y en el cual los impuestos los retiene la empresa, es un sistema que goza de una relativa eficiencia. Sin embargo, su progresividad parece limitada, pues se llega a la tasa máxima (30%) al rebasar un ingreso de aproximadamente los 30 mil pesos mensuales y dado que su tasa máxima es de 28%. De acuerdo con los datos de la OCDE, existen países con mayor progresividad como Alemania, Estados Unidos y Chile, tanto porque su tasa máxima es mayor, como porque su umbral es también más alto. En el caso de México, el nivel de ingresos que se requiere para llegar a la tasa máxima es de 4.5 veces el salario promedio en 2010, mientras que en los países mencionados, el salario necesario para llegar a esos niveles es superior: Alemania (6.1 veces), Estados Unidos (8.4 veces) y Chile (14 veces). No obstante, a juzgar por este factor, para la mayor parte de los países europeos –y el promedio de la OCDE– sus sistemas parecen menos progresivos. El promedio para la OCDE es de solamente 2.5 veces el salario promedio para llegar a la tasa máxima. Por otra parte, es importante destacar que las tasas impositivas en el nivel más alto son significativamente más elevadas en la mayoría de esos países que en México, lo que implica que su progresividad es mayor. Mientras en México la tasa máxima es de 28%, el promedio de la OCDE es de 41.5%.<sup>37</sup>

36 OECD–ECLAC–CIAT, *Revenue Statistics in Latin America, 2011*, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264110540-en-fr>

37 OCDE *Taxing Wages, 2011, 2012*, cuadro S.9

El ingreso en que se empieza a pagar impuestos en México es mucho mayor que en otros países, lo que indica que esta carga impositiva recae principalmente en los niveles medios y altos de ingresos. Mientras que en México un individuo que gana el 70% del salario promedio empieza a pagar impuestos, en el resto de la OCDE (con excepción de Chile) el porcentaje es mucho menor y promedia alrededor del 25%. Lo anterior quiere decir que en México, hay ventajas importantes para los asalariados de bajos ingresos (Cuadro 10).<sup>38</sup> Por tanto, parece razonable proponer la revisión de la estructura de progresividad del ISR de los asalariados para hacer más equitativa la carga tributaria. Una forma es aumentar un escalón para salarios mayores y que sea gravada con una tasa más elevada.

CUADRO 10 IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA PERSONAS FÍSICAS, 2010				
PAÍS	UMBRAL DE SALARIO PARA LLEGAR A LA TASA MÁXIMA	SALARIO EN QUE SE EMPIEZA A PAGAR IMPUESTOS	TASA MÁXIMA (%)	NÚMERO DE ESCALONES DE PROGRESIVIDAD
CHILE	14.0	1.40	40.0	7
PORTUGAL	9.7	0.49	42.0	8
ESTADOS UNIDOS	8.4	0.27	41.9	8
ALEMANIA	6.1	0.27	47.5	4
GRECIA	5.8	0.7	40.0	8
JAPÓN	4.7	0.21	50.0	6
MÉXICO	4.5	0.70	28.0	8
IRLANDA	4.4	0.38	41.0	2
REINO UNIDO	4.4	0.32	40.0	3
TURQUÍA	3.9	0.01	35.6	4
ITALIA	3.0	0.31	44.9	5
CANADÁ	2.8	0.32	46.4	4
FRANCIA	2.7	0.01	47.8	4
ESPAÑA	2.4	0.40	43.0	4
NORUEGA	1.6	0.16	40.0	3
HOLANDA	1.2	0.13	52.0	4

Nota: El umbral y el ingreso para empezar a pagar impuestos es en relación al promedio del salario en cada país

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) Taxing Wages 2011, 2012. Cuadros S1, S2, S9 y S10.

Dos aspectos que han provocado distorsiones importantes en este régimen son, por un lado, el del crédito al salario, y por otro, los subsidios al empleo y las exenciones a los ingresos del trabajador por concepto de horas extra, guarderías, bonos, vouchers vinculados a reembolsos de gastos médicos, alimentos de empleados, etcétera. Estas facilidades permiten que las empresas tengan costos laborales menores y libera a los asalariados de una buena parte de los impuestos que les correspondería pagar. Lo ideal sería gravar estos ingresos de los trabajadores dándoles el beneficio de la progresividad del impuesto para los individuos. En todo caso, si algunos de estos subsidios se estiman pertinentes, sería más conveniente dirigirlos directamente a los grupos que se desea, a fin de reducir las posibilidades de elusión fiscal de las empresas. Más aún, este tipo de prácticas de elusión son más usuales en las empresas grandes que son capaces de ofrecer paquetes salariales amplios.

<sup>38</sup> *Ibid.*, cuadro S.10

Por último, habría que mencionar que el régimen de tratamiento especial a maquiladoras también debería revisarse. En este régimen, las maquiladoras tributan con base en una fracción de sus activos o costos de operación más gastos, en lugar de hacerlo con base en sus utilidades. En el inicio, esta medida se introdujo para comenzar el cobro de un gravamen a este sector en México por las utilidades generadas en el país. Aún cuando el acreditamiento del impuesto que se pagaría sobre base renta generada en México ya está previsto en los acuerdos internacionales de doble tributación, este grupo de empresas ha logrado impedir su total aplicación.

#### IV.2.5. Subsidios y exenciones en el ISR

Al igual que el ingreso en el país, la recaudación del ISR también está concentrada: 80% de la recaudación ocurre en los dos deciles más altos de ingreso, y los tres deciles más bajos terminan con una carga negativa en virtud de las exenciones y subsidios al salario. Ciertamente, estos subsidios, como el crédito al salario y otros más, pueden estar justificados y, de hecho, en su origen se diseñaron con un propósito de equidad. Sin embargo, en la actualidad, varios de esos subsidios se han convertido en fuente de inequidad horizontal debido al amplio grupo de trabajadores informales. Por ejemplo, se estima que el crédito al salario subsidia alrededor del 60% del salario formal, mientras que cuando se planteó originalmente, buscaba beneficiar a los grupos de menores ingresos. En la práctica, el beneficio no llega a estos grupos, cuya mayoría está ubicada en el sector informal. Una revisión de este mecanismo permitirá reorientarlo hacia los grupos más vulnerables en forma de un subsidio directo, quizás distribuido a familias y no a individuos.

En un sentido ideal, el impuesto al salario formal tendría que aplicarse de manera horizontal, sin exenciones ni subsidios, sino más bien otorgar subsidios focalizados a través de un sistema independiente. En efecto, la focalización del subsidio puede ser complicada.

En suma, el esquema del impuesto al ingreso (ISR) en México, se basa en un sistema complejo y costoso que da lugar a una fuerte evasión y elusión fiscales. Los regímenes existentes pudieron haber buscado gravar empresas que pertenecen al enorme sector informal del país. No obstante, hoy en día es pertinente rediseñarlos en favor de un esquema más sencillo y general, mejor calibrado y creado especialmente para las circunstancias actuales. Estos esquemas se prestan a la evasión y elusión fiscales. Probablemente habría que sopesar la posibilidad, conveniencia y costos de eliminar todos estos regímenes y sustituirlos por uno solo que no contemple exenciones ni tratamientos especiales.

Más aún, la idea de financiar un SPSU, en la medida en que elimina la mayor parte de las contribuciones de trabajadores y patrones a la seguridad social, ayudaría mucho a la simplificación y diseño de un régimen único en el que la seguridad social se financiara con cargo al sistema impositivo (lo que redundaría en una reducción importante de los ingresos de las instituciones de seguridad social) y se eliminaran al máximo la gran cantidad de exenciones y tratamientos especiales que hoy subsisten en los diferentes regímenes.

#### IV.2.6. IETU e IDE

La revisión de las posibles reformas al ISR en México finaliza con una breve observación de la experiencia reciente con los dos nuevos impuestos creados en la reforma fiscal de

2008. Después de la evaluación que hemos realizado al esquema de ISR, el IETU muestra una clara racionalidad, a saber, limitar los beneficios de las prácticas de elusión fiscales que se favorecen en virtud de la complejidad del actual esquema de ISR. La idea de este impuesto de control es que las personas físicas con actividad empresarial y las empresas hagan el cálculo de dos impuestos, el ISR con cargo a las utilidades, y el IETU, cuya tasa de 17.5% se aplica esencialmente al valor agregado (diferencia entre ventas y compras de insumos). Se paga entonces el impuesto que resulte más alto. La tasa de 17.5% es, por supuesto, resultado de una calibración que, en promedio, los hace equivalentes en recaudación y no representa una doble tributación, aunque sí un doble cálculo con cargo a los contribuyentes. Resulta aún prematuro emitir una valoración definitiva de este impuesto, en parte por el poco tiempo que tiene de vida, y en parte porque se creó en un año de crisis económica mundial que impactó el crecimiento económico del país.

En términos puramente recaudatorios, su contribución ha sido modesta (7% del ISR recaudado en 2011). No obstante, su papel como impuesto de control para reducir la elusión y evasión del ISR puede ser relevante. Si bien se ha sugerido abolirlo por los costos adicionales para los contribuyentes, la sensatez sugiere mantenerlo en tanto no se reforme –quizás en las líneas planteadas en este documento– el propio esquema de ISR. Incluso podría pensarse en sustituirlo por este último, aun cuando esto sólo sería viable si se resuelven temas como su acreditamiento en el extranjero; esto es, habría que hacer un examen profundo del esquema en su conjunto, incluidos todos los regímenes especiales.

En cuanto al impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), es todavía más aventurado emitir juicios. Su contribución a la recaudación también ha sido modesta (0.7% del PIB), pero como medida complementaria, podría desempeñar un papel más relevante (en la misma línea de control, más que recaudatorio) para desmotivar la informalidad.

### IV.3 IMPUESTOS Y SUBSIDIOS A LA ENERGÍA

En este apartado, se hará una breve referencia a los subsidios a la energía en México, cuya revisión debería ser un componente importante de una propuesta de reforma fiscal. No se tratará el tema de los impuestos ecológicos como tal, ya que sus implicaciones son más amplias que la recaudación de ingresos públicos. Por ejemplo, un impuesto ecológico que no recaude, o que recaude muy poco, de hecho puede ser un muy buen instrumento ecológico si desmotiva comportamientos nocivos para el medio ambiente. En el mundo, los llamados impuestos ecológicos consideran impuestos a los combustibles, especialmente la gasolina, impuestos a los efectos de las emisiones de gases, impuestos a la contaminación y congestión, y reducción de subsidios a la energía. En el mundo, los impuestos ecológicos han adquirido cada vez mayor importancia y llegan a recaudar hasta 5% del PIB en países como Turquía y Dinamarca, o alrededor del 3% en la mayor parte de Europa, y solamente alrededor del 1% en Estados Unidos, Canadá y México – para este último caso, cuando han llegado a operar como verdaderos impuestos. Por tanto, el potencial de gravamen en este rubro es importante.<sup>39</sup>

39 Este tema se revisa a detalle en *El México del 2012... op. cit.* pp. 110-118.

Según la OCDE, los subsidios a la electricidad, gasolina, diesel y gas licuado representaron, en promedio y en el periodo 2005-2009, 1.5 puntos porcentuales del PIB;<sup>40</sup> es decir, poco menos de la mitad de la recaudación promedio de IVA en México en los últimos años. La cifra no es menor, y hasta cierto punto resulta escandalosa si se considera la fuerte regresividad que conllevan, particularmente en el caso de la gasolina, cuyos beneficiarios son los grupos de ingreso medio alto y alto –en 2012 el subsidio a la gasolina fue de 170 mil millones de pesos.

De la cifra mencionada de 1.5% del PIB, más de 50% corresponde a subsidios a la gasolina y poco más de 30% a la electricidad. Resalta el caso del subsidio a las gasolinas, pues se sustenta en un esquema obsoleto. En efecto, en su origen, el impuesto a la gasolina se fijaba como el diferencial entre los precios internos y los internacionales. Durante los años en que el precio de petróleo en el mercado mundial era bajo, este diferencial se presentaba como un impuesto; por ejemplo, en 1988, el precio del barril (mezcla mexicana) fue de 10 dólares. Sin embargo, este mecanismo implica que cuando el precio internacional es muy alto, como sucede hoy en día, el impuesto se reduce, y en algunos años –como ha ocurrido desde 2006– resulta negativo.

Más aún, a pesar de que México es un exportador de petróleo, es un importador neto de gasolina. La regresividad de este impuesto y lo absurdamente bajo que es su precio en México –en comparación con otros países– ya se ha discutido con suficiencia y se trata con detalle en el trabajo que realizó el CEEY, razón por la cual en este documento no se profundizará en ese tema.<sup>41</sup> La propuesta que aquí se ofrece no es novedosa; simplemente deben desaparecer los subsidios a fin de que los precios reflejen los costos sociales de producción, máxime cuando el subsidio al precio está poco justificado en términos distributivos y ecológicos.

En materia de electricidad se propone algo similar, si bien en este caso el problema es algo más complicado: no existe un precio mundial de referencia y los costos de producción de la CFE no necesariamente son de eficiencia. Por ello, conviene reforzar las medidas para hacer más eficiente la operación de la CFE para disminuir los subsidios sin que ello repercuta totalmente sobre los consumidores. Mientras tanto, establecer tarifas como ahora se hace, con base en el consumo, puede ser un buen mecanismo.

En esencia, se propone eliminar en lo posible estos subsidios a la energía y ligar precios a los costos sociales de producción. Si bien tendrían un impacto en precios por una sola vez, estos subsidios no se justifican ni desde el punto de vista de la equidad, ni desde el punto de vista de sus efectos en el medio ambiente. La poca racionalidad de estos subsidios puede obedecer a una lógica puramente político-electoral. Resultaría importante diseñar mecanismos que permitieran reducirlos gradualmente, con miras a su total eliminación. En este punto es crucial mencionar que mucha de esa resistencia política puede explicarse por las ineficiencias e insuficiencias de diversos rubros del gasto público a las que se hizo alusión en secciones anteriores. En efecto, sería menos difícil eliminar estos subsidios si se contara con sistemas de transporte público generalizados y de calidad, así como con una compañía de electricidad más eficiente.

---

40 *op. cit.*

41 *El México del 2012... op. cit.*

#### IV.4. EVASIÓN FISCAL

La estructura de impuestos descrita contempla una gran cantidad de exenciones y tratamientos especiales que la hacen compleja y costosa. La cifra de gastos fiscales del orden de 4% del PIB es significativa. Esta complejidad, como ya se dijo, facilita la elusión y evasión fiscales. A ello se aúna la escasa capacidad o decisión de sancionar legalmente dichas prácticas de evasión, en especial por sectores o individuos con gran peso económico. Al respecto existen estimaciones diversas de la magnitud de la evasión fiscal para México cuyo monto se estima en su conjunto por arriba de los 5 puntos porcentuales del PIB, y que, según reporte de la OCDE, se estructuran de la siguiente manera:<sup>42</sup>

CUADRO 11 EVASIÓN EN MÉXICO, 2009	
TOTAL	5.32
ISR EMPRESAS	1.44
ISR PERSONAS	0.85
IVA	1.91
OTROS	1.12

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), 2011.

Según la misma fuente, se estima que entre exenciones y evasión, el total de ingreso no recaudado podría llegar a representar aproximadamente 7.7% del PIB.

#### IV.5 ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La administración tributaria es un componente central del proceso de recaudación de impuestos. Independientemente de las complejidades de cualquier sistema tributario, una administración ineficiente o institucionalmente débil puede nulificar las bondades del sistema tributario y convertirse en una causa más de evasión. Afortunadamente, ésta ha avanzado en México en los últimos años. En el país, el grueso de la recaudación es de orden federal y, como tal, la administración es responsabilidad del Sistema de Administración Tributaria (SAT), mismo que es un organismo coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). No se revisará aquí su evolución, pero debe decirse que en su estado actual, opera con independencia de la política tributaria, misma que está a cargo de la SHCP.

En términos generales, puede afirmarse que la administración tributaria ha logrado modernizarse y evolucionar favorablemente frente a los grandes cambios que ha experimentado el país en las últimas décadas. El sistema de administración de impuestos es, en muchos sentidos, un sistema moderno que ha realizado cambios muy en línea con los sistemas de países desarrollados. No obstante y frente a la complejidad del esquema actual, aún existen aspectos susceptibles de mejora. Entre los avances se puede mencionar la creciente computarización del sistema, el manejo de modelos de riesgo, el seguimiento especializado de grandes contribuyentes y, recientemente, la introduc-

<sup>42</sup> *op. cit.*

ción del registro electrónico de los contribuyentes y sus declaraciones (fiscal digital). Un elemento central para la mejora de la fiscalización sería, sin duda, contar con una identificación precisa y confiable de todos los ciudadanos, que pudiera utilizarse tanto para fines fiscales como para efectos dentro de la propuesta del establecimiento de un SPSU. Así, debería conjuntarse en uno sólo el ‘número’ de identificación personal para los beneficios universales de los servicios de salud, de su pensión y seguros mínimos, y del número de contribuyente, que debiera ser el mismo al del Instituto Federal Electoral. La plena identificación de cada ciudadano es indispensable para mejorar la eficiencia tributaria y hacer válido el SPSU en el país. En materia de formación de funcionarios, el servicio civil de carrera en el SAT se ha institucionalizado, lo que ha permitido menor rotación de personal que en otras dependencias de la administración pública federal.

Un aspecto que debe revisarse hoy en día es el relacionado con la frecuencia con que los contribuyentes hacen declaraciones. En la actualidad, éstas se formulan mensualmente, lo que representa un alto costo en dinero, tiempo y esfuerzo para los contribuyentes. Debe recordarse que en su origen, la declaración mensual de impuestos en el país tuvo su justificación en el efecto Tanzi: los altos niveles de inflación se traducían en una merma significativa de los ingresos públicos reales. Pero hoy en día, la estabilidad macroeconómica y los bajos niveles de inflación no justifican esta periodicidad.

Sin duda, una propuesta de reforma amplia tendría que contemplar una mejora de las estrategias y efectividad en las tareas del SAT, particularmente para lograr productividades de los impuestos semejantes a las de otros países en niveles de desarrollo similares o superiores al de México.

#### IV.6 IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DE UN IVA GENERALIZADO

Un eje central de este trabajo ha sido cómo lograr una reforma tributaria que incrementalmente de manera significativa y sostenida los ingresos públicos, y que a la vez permita un esquema de gasto que tenga un impacto redistributivo en pro de la equidad. La respuesta a este dilema es la creación de un SPSU, que se suma a las medidas de simplificación administrativa del ISR, a la reforma al IVA y a la eliminación de la mayor parte de los subsidios a la energía. Quizás más adelante, estas medidas tendrían que reforzarse con la creación de fuentes adicionales de ingreso, orientadas a gravar con más firmeza los ingresos del capital, e involucrar a los estados más activamente en el proceso recaudatorio.

Si se grava el consumo de manera generalizada habría un impacto regresivo que afectaría a las familias de menores recursos que actualmente no contribuyen a la seguridad social, es un hecho.<sup>43</sup> Cabe entonces preguntarse cómo amortiguar este efecto. Las posibles respuestas han sido objeto de discusión y debate públicos; todas ellas ofrecen mecanismos imperfectos de compensación. Debe mencionarse, al mismo tiempo, que el

---

43 Destaquemos que el impacto de la homologación de tasas del IVA sería absorbido por los trabajadores que cotizan en el IMSS o el ISSSTE, al menos parcialmente, por la reducción de las cuotas de los trabajadores a la seguridad social por concepto de salud, las cuales se eliminarían.

problema de la generalización del gravamen del IVA —o eliminación de las exenciones y tasas cero— se concentra en los alimentos, toda vez que un eventual SPSU implica que las medicinas deberán proveerse por el sistema de salud en forma gratuita. Los caminos para evitar el impacto regresivo se reducen en el extremo, esencialmente, a dos alternativas. La primera se planteó ya en el intento de reforma fiscal al inicio de la administración del presidente Vicente Fox, y consiste en compensar a las familias más pobres de este efecto del gravamen a través del programa Oportunidades. Según las estimaciones de entonces, este mecanismo de compensación mediante transferencias en efectivo abarcaría un padrón de poco más de 5 millones de familias.

Esta primera alternativa tiene el atractivo de que se haría a través de un programa de transferencias que ha tenido un desempeño razonable en los últimos años. Su inconveniente es que la localización de los destinatarios de las transferencias adolece de problemas, particularmente en el caso de alcanzar con este beneficio a las familias que viven en las regiones más apartadas así como en las grandes ciudades. Más aún, no es claro que al paso del tiempo el padrón de beneficiarios se mantenga debidamente actualizado. Un inconveniente más es que, como suele ocurrir con los programas públicos de gasto, una vez establecidos, su desmantelamiento se torna políticamente complicado. Como medida de inicio podría pensarse en su establecimiento, siempre y cuando se fijara con mucha claridad su carácter temporal y transitorio. En un plazo más prolongado no parece ser el mejor mecanismo, a menos de que se logre rediseñar la forma de dirigir los subsidios de manera eficiente, como por ejemplo tener un padrón de beneficiarios único y confiable. También se podría proponer una caracterización de los beneficiarios objetivo, y abrir esa posibilidad a todos los mexicanos en esas condiciones, sin repetir subsidios a la misma persona o familia. Otra opción en este sentido es entregar a todos los habitantes del país regularmente una cantidad equivalente al pago de IVA adicional de personas con ingresos de tres o cuatro salarios mínimos para evitar la complicación del padrón de beneficiarios.

La segunda opción es restringir la exención a un grupo muy reducido de productos de la canasta básica, como existía cuando se estableció inicialmente el IVA en 1980. Sin el afán de definir aquí la composición de esta canasta, esta segunda alternativa atrae por su sencillez, ya que no implica costos administrativos serios para ponerla en marcha. Aunando a lo anterior, no plantea el problema de la focalización de transferencias compensatorias. Si se diseña adecuadamente podría facilitar el camino para la existencia de una tasa generalizada única; se atenuaría así y de manera parcial el impacto regresivo que una medida como esta conlleva. El problema radica en la distorsión que se genera al exentar las importaciones de los productos que formen parte de la canasta básica, pues ejercerían una competencia desleal a los productores nacionales.

Naturalmente, se puede pensar en mecanismos alternativos, como sería una tasa mayor que cero pero menor a 16% para los productos de la canasta básica para evitar la competencia desleal de las importaciones, o bien algún esquema de gradualidad iniciando con tasas positivas que aumentarían con el tiempo. Ambas posibilidades tienen desventajas prácticas. La primera es que la existencia de más de una tasa complica la administración del impuesto, en tanto que la segunda, además de tener las complicaciones de la primera, no hay certeza de que la gradualidad en tasas se haga realidad, dada las complicadas negociaciones políticas que estos cambios exigen.

En suma, dentro de los posibles mecanismos para atenuar el impacto regresivo en la distribución del ingreso propiciado por un gravamen positivo de IVA a los alimentos, el que ofrece menos complicaciones por su sencillez y transparencia es exentar del impuesto a los productos de una canasta básica de consumo, aunque deberá evaluarse el impacto en los productores nacionales de la competencia desleal de las importaciones.



## V. FUENTES ADICIONALES DE INGRESO

Las posibles líneas de reforma que se discutieron en la sección anterior podrían mejorar la recaudación entre 4 y 6 puntos porcentuales del PIB. Se ha dicho que los impactos redistributivos –salvo la eliminación de los subsidios a la energía– muy probablemente serían de carácter regresivo, ya que la precariedad del impuesto al ingreso acota mucho el objetivo de equidad. Para ello, tendría que revisarse la progresividad actual de las tasas y su nivel, en el caso del ISR, a personas físicas.

A cambio de una reforma del tipo propuesto aquí –y que básicamente es una consolidación de diversas propuestas en la literatura–, se habla de que el problema de la distribución desigual del ingreso podría aminorarse con la creación de un SPSU. No obstante, la creación de un sistema de esta naturaleza sin duda es un proyecto ambicioso que requerirá un proceso gradual de creación y puesta en marcha. Su consecución, además, representa un reto formidable. En particular, el financiamiento sano de un sistema eficiente necesitará, a mediano y largo plazos, recursos cuantiosos, adicionales a los actuales requerimientos de gastos presentes y futuros, así como eliminar la dependencia fiscal de los ingresos petroleros. Garantizar la sustentabilidad de un sistema de esta naturaleza exigirá, a mediano o largo plazo, fuentes adicionales de ingreso.

Estimar el costo de un sistema de protección social universal no es nada trivial, en parte porque la cantidad de recursos requeridos dependerá del alcance y características del SPSU. Una primera estimación ubica este costo ligeramente por encima del 6% del PIB (incluyendo gastos adicionales de infraestructura), si se quiere garantizar la viabilidad financiera del sistema de gasto público actual.<sup>44</sup> Una cifra realista exigirá mayores recursos dado el envejecimiento de la población y la tendencia epidemiológica hacia la mayor importancia de enfermedades crónico-degenerativas. En consecuencia, para garantizar la viabilidad y permanencia de un proyecto de esta magnitud, su financiamiento requerirá fuentes adicionales de ingreso—aunque no todas ellas de manera inmediata por la propia gradualidad que se necesita para su implementación—, algunas de las cuales forzosamente tendrán que sustentarse en impuestos y contribuciones o en tarifas progresivas. A continuación se discuten algunas de estas posibilidades, entre las que se cuentan los impuestos a las ganancias de capital, impuestos a las herencias y al consumo suntuario y los impuestos de gobiernos subnacionales como el predial.

Todos estos gravámenes entrañan una carga fiscal mayor y son indispensables para brindarle viabilidad económica al estado. Para que la sociedad acepte esta ampliación a la carga fiscal, supondrá la existencia de un SPSU a mediano y largo plazos. Las reformas sugeridas en la sección anterior supusieron, más que nuevos impuestos y tasas mayores –quizá con la excepción de la progresividad del ISR–, ampliar la base tributaria actual.

---

44 La estimación se basa en el gasto por persona del IMSS, tomada de Arturo Anton, Fausto Hernández y Santiago Levy *The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*, Washington, International Development Bank, 2012. El costo de infraestructura se estimó en el 35% del gasto actual del Seguro Popular.

### V.1. ¿SE DEBE GRAVAR MÁS EL CAPITAL?

Antes de incursionar en las posibles fuentes alternativas de ingresos gubernamentales, conviene hacer una breve digresión respecto del fundamento teórico del impuesto a los ingresos del capital que, como se comentó en secciones anteriores, en los países en desarrollo no se ha gravado con suficiencia.

En teoría económica convencional –aunque hay otras visiones diversas–, la visión es que a largo plazo la tasa óptima con que se deben gravar los ingresos del capital es cero. La esencia del argumento es que gravar el ingreso de capital equivale a gravar el consumo futuro, y por el efecto de sustitución que conlleva, gravar el ingreso de capital implica desalentar la inversión, con el consecuente efecto negativo en el crecimiento económico y el empleo. Gravar los ingresos del capital resulta inequitativo, toda vez que discrimina a favor del consumo presente y actúa en contra de los agentes previsores que sacrifican el consumo presente por el consumo futuro.

La idea de que los impuestos a los ingresos del capital desincentiva la inversión, surgida en la década de 1970 y profundamente arraigada entre los economistas y muchas veces respaldados políticamente por grupos poderosos, es muy probable que haya contribuido a la tendencia mundial en los últimos decenios de reducir las tasas máximas, de 50% a 60% en los ochenta, a niveles de entre 30% y 40% en la actualidad. No obstante lo anterior, el hecho es que los países, y en especial los desarrollados, tradicionalmente han gravado el capital. En Estados Unidos, por ejemplo, entre 8% y 9% del PIB corresponde al gravamen al ingreso personal que incluye los ingresos de capital, es decir, aproximadamente un tercio de la recaudación total. No obstante, en los últimos años la carga tributaria sobre los ingresos del capital se ha reducido.

En la actualidad, la recomendación de no gravar los ingresos del capital se cuestiona severamente, dado que en las últimas décadas, la tendencia mundial apunta hacia una distribución del ingreso cada vez más polarizada, y en la mayoría de los casos la realidad ha desmentido que el crecimiento económico se traduzca en mayor bienestar general. Más recientemente y como resultado de la crisis económica mundial y los enormes déficit fiscales, el debate sobre la pertinencia de gravar con mayor firmeza los ingresos de capital ha adquirido fuerza.<sup>45</sup>

Son dos los argumentos esgrimidos para gravar los ingresos del capital. El primero sostiene que se ha observado que cuando la tasa de impuesto a los ingresos del capital es muy baja en relación con el impuesto al trabajo (como lo pregona la visión tradicional), se crea un ambiente de inequidad y elusión tributaria fuerte, toda vez que parte de las compensaciones al trabajo se canalizan por medio de acciones y dividendos a los trabajadores, lo que reduce el ingreso por impuestos y no necesariamente fomenta el crecimiento económico. En consecuencia, se argumenta que es pertinente gravar los ingresos del capital con tasas similares a los del trabajo.

El segundo argumento es fundamentalmente de carácter equitativo, y surge del simple hecho de que la visión convencional (los modelos clásicos) ignora la existencia de las

45 Véase por ejemplo: Juan Carlos Conesa, et al., «Taxing Capital? Not a Bad Idea after All!» *American Economic Review*, 2009, pp. 25-48. Thomas Piketty y Emmanuel Saez, «A theory of optimal capital taxation», *NBER Working Paper*, abril 2012. Christopher Sleet, et al., «Non-linear Capital Taxation without Commitment», *Review of Economic Studies*, 2012.

herencias. En la realidad, las herencias —en particular entre los grupos de altos ingresos— influyen de manera determinante en los niveles de ingreso. En sentido estricto, los impuestos al trabajo son insuficientes para atenuar la desigualdad, ya que penalizan a los agentes cuyos ingresos son producto del esfuerzo, y benefician las transferencias de riqueza por medio de herencias. Piketty y Sáez calculan que la tasa óptima del impuesto a las herencias en Estados Unidos podría ser de entre 50 y 60 por ciento.<sup>46</sup> Ahora bien, el impuesto a las herencias en Estados Unidos contribuye con 1% del PIB. La idea de reducir el gravamen a los ingresos del capital no sólo no tiene sentido, sino que debería modificarse, ya que el impuesto a las herencias, cuya recaudación es tan baja, es a todas luces inadecuado para revertir la desigualdad.

Este debate tiene otras aristas que no se comentarán aquí. No obstante y para propósitos del presente trabajo, baste mencionar que si bien el asunto no está resuelto, no parece que vaya a prosperar la idea de disminuir el gravamen al capital. Ésta encuentra hoy en el mundo desarrollado cada vez menos adeptos.

## V.2. FUENTES ALTERNATIVAS DE INGRESO

Sirva de marco de referencia la discusión previa para preguntarse sobre la posibilidad de gravar los ingresos del capital en países como México. En la mayoría de los países en desarrollo, y especialmente en los latinoamericanos, ha prevalecido la idea ya mencionada de que no es posible gravar de manera importante los ingresos de capital sin desalentar la inversión, tanto nacional como extranjera. Con frecuencia se dice que en particular, la inversión extranjera es más sensible a los cambios impositivos en los países receptores. Por supuesto, la respuesta a esta interrogante es difícil, ya que si bien se argumenta que la sensibilidad del capital a los impuestos sólo es una de las muchas variables, no está del todo clara la importancia que tienen los cambios impositivos en países con inestabilidad económica recurrente, como es el caso de la región latinoamericana.

Suponer que se pueden gravar los ingresos de capital a tasas similares a las de los países desarrollados es irreal y parece reflejo más bien de preferencias ideológicas. No obstante, en ciertos casos quizá sea factible pensar en tasas inferiores que se puedan justificar por la existencia de ventajas comparativas frente a otras regiones, o bien, de ciertos sectores que por su naturaleza geográfica son únicos en algunas zonas. Ejemplo de ello serían las ventajas asociadas a la pertenencia a regiones económicas tipo TLCAN, o sectores específicos no existentes en otras zonas, como sería el caso de algunos recursos naturales.

En México, por ejemplo, no existen los impuestos a las ganancias de capital derivadas del mercado bursátil (salvo cuando se trata de las acciones de control), no obstante que pueden representar un flujo nada despreciable de ingresos de los grupos de los deciles más altos. En Estados Unidos, esta fuente de ingresos se grava con una tasa de 15 por ciento. Al respecto, se ha argumentado que el volumen de transacciones que se realiza en la Bolsa de Mexicana de Valores es tan reducido *vis à vis* el volumen en Estados Unidos

---

46 Thomas Piketty y Emmanuel Saez, *op. cit.*

que un impuesto de esta naturaleza desalentaría el crecimiento de esta actividad.<sup>47</sup> No obstante, sería importante explorar la posibilidad de establecer tasas menores que las de Estados Unidos, pero que pudieran gravar marginalmente esta fuente de ingresos. Dejarla exenta, como sucede en la actualidad, significa una pérdida recaudatoria que, pese a ser marginal (0.2-0.4% del PIB), sumada a otras es relevante. Pero quizás más importante, es considerar esta alternativa en términos éticos y de equidad, términos que deben ser principio de una reforma de la hacienda pública en la actualidad.

Otra posible fuente de ingresos sería el impuesto a las herencias. Aunque la experiencia internacional muestra que la contribución de un impuesto de esta naturaleza no es muy significativa, no sería muy complicado establecerlo. De hecho, existe en muchos países del mundo desarrollado e incluso en algunos de América Latina, como Argentina, Brasil y Uruguay, en diversas modalidades, ya que puede ser de carácter federal o provincial. Huelga decir que el potencial recaudatorio de este impuesto ha sido limitado, debido a las dificultades prácticas de cuantificar las diversas formas de riqueza, que van desde la propiedad inmobiliaria hasta activos financieros de liquidez inmediata y gran movilidad. También es cierto que un impuesto a las herencias afectaría las características del ahorro.

La posibilidad de gravar el consumo suntuario, con un impuesto distinto al IVA, también es una alternativa poco mencionada en la actualidad, aunque ya existieron tasas de impuestos al consumo suntuario con un bajo impacto recaudatorio. Impuestos de este tipo tienen el inconveniente de que pueden desalentar el consumo y, en consecuencia, el crecimiento de ciertos sectores. Su conveniencia debe ser evaluada con sumo cuidado pues los resultados podrían ser contraproducentes. No obstante, si bien diseñados, podrían encontrar espacio para su operación en bienes cuya demanda sea altamente inelástica.

Finalmente, una fuente adicional prometedora y deseable se encuentra en los ingresos potenciales resultantes de posibles impuestos operados por gobiernos estatales y municipales. Sobre este aspecto existen abundantes estudios que sugieren la necesidad de involucrar de manera más activa a los gobiernos subnacionales en la tarea recaudatoria, no sólo por el propio potencial de ingresos, sino por la necesidad de que estos gobiernos operen en un esquema de mayor responsabilidad fiscal.

En México, los gobiernos estatales tendrían que participar de manera más activa en la recaudación de ingresos propios, ya sea con algún impuesto adicional a las ventas finales de cierto tipo de bienes o una tasa adicional a la tasa general del IVA, o mediante impuestos al ingreso de las personas físicas, de manera coordinada con el Gobierno federal. Esta práctica es común en muchos países, y si se tiene en cuenta que en México la tasa de impuesto al ingreso es de 30%, se nota que es bastante inferior que la de países como, por ejemplo, Estados Unidos, en donde la combinación de tasas federal y estatal supera el 40 por ciento.

En el caso del impuesto predial, el potencial de recaudación es importante. Actualmente, en México apenas se recauda 0.3% del PIB en impuesto predial, y la mayor parte de éste proviene del Distrito Federal. En otros países de desarrollo semejante, como Ar-

---

47 De acuerdo con el reporte de la Bolsa Mexicana de Valores de 2012, hubo un volumen de transacciones por 2,630,447 millones de pesos y el rendimiento en pesos fue de 17.88% en el año.

gentina, Brasil y Chile, la recaudación por este concepto es también relativamente baja pero superior a la de México. En países desarrollados, la recaudación es mucho mayor, oscila entre 2 y 3% del PIB, y en un solo caso llega hasta el 4 por ciento (Cuadro 12).

CUADRO 12 IMPUESTO A LA PROPIEDAD, 2010 (porcentaje del PIB)			
PAÍS		PAÍS	
REINO UNIDO	4.2	HOLANDA	1.5
FRANCIA	3.7	NORUEGA	1.2
CANADÁ	3.6	POLONIA	1.2
ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA	3.2	PORTUGAL	1.2
ISRAEL	3.1	HUNGRÍA	1.2
BÉLGICA	3.0	FINLANDIA	1.2
KOREA	2.9	SUECIA	1.1
JAPÓN	2.7	TURQUÍA	1.1
LUXEMBURGO	2.7	GRECIA	1.0
ISLANDIA	2.5	ALEMANIA	0.8
AUSTRALIA	2.4	CHILE	0.7
NUEVA ZELANDA	2.1	ESLOVENIA	0.6
SUIZA	2.1	AUSTRIA	0.5
ITALIA	2.1	REPÚBLICA CHÉCA	0.4
ESPAÑA	2.0	ESTONIA	0.4
DINAMARCA	1.9	REPÚBLICA ESLOVAQUIA	0.4
IRLANDA	1.5	MÉXICO	0.3
OECD - TOTAL			1.8

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Revenue Statistics, 2010.

Por supuesto, la puesta en marcha de reformas como las aquí comentadas apuntan e implican un aumento de la carga tributaria total. Se trata de caminos prometedores que podrían hacer más sustentable una reforma tributaria, y sumando todas las fuentes posibles, su contribución a la recaudación total podría ser importante. Además, contar con más recursos aumentaría la capacidad redistributiva del Estado e incidirían en un esquema de gasto estatal más responsable que el actual.



## VI. CONCLUSIONES Y LA PROPUESTA EN SÍNTESIS

La revisión y propuestas aquí planteadas muestran que si bien las reformas de los últimos años han modernizado gran parte del esquema tributario, la falta de crecimiento económico, la inflación, las crisis recurrentes, la consecuente informalidad y la excesiva concentración del ingreso han contribuido a que el esquema tributario actual sea complejo y costoso, y que no haya sido capaz de elevar la recaudación significativamente. De igual forma, la baja carga tributaria impide generar mayor inversión y crecimiento. La SHCP estima que los gastos fiscales del esquema tributario en su conjunto, o lo que se deja de recaudar por los regímenes especiales y exenciones, representan aproximadamente 4 puntos porcentuales del PIB. Esta cifra representa una cota inferior de lo que se deja de recaudar por la metodología empleada por la Secretaría de Hacienda.

El trabajo discute y presenta algunas posibles líneas de reforma a la hacienda pública (tributaria y de gasto) cuyo propósito sería aumentar la recaudación de ingresos tributarios a fin de satisfacer las necesidades presentes y futuras de gasto, específicamente el financiamiento de un SPSU, liberar recursos para inversión y reducir la fuerte dependencia petrolera que caracteriza hoy a las finanzas públicas del país. De manera sucinta se podría decir que las propuestas se dividen en tres grandes rubros:

*Primero.* La magnitud de recursos necesaria para brindar servicios públicos de calidad y establecer un SPSU, disminuir la dependencia fiscal del petróleo y alentar el crecimiento económico, es muy grande. El eje de las reformas al sistema fiscal actual sería las reformas a los impuestos al consumo (IVA) y la revisión profunda del régimen del ISR, a fin de simplificarlo, homologarlo, revisar su progresividad y adaptarlo a las circunstancias actuales para dar plena certeza jurídica. De esta manera se reducirían los gastos, la evasión y la elusión fiscales. Asimismo, se propone eliminar o reducir drásticamente los subsidios a los energéticos, particularmente la gasolina, mediante algún diseño en el que los precios dependan de los costos de oportunidad y explorar los impuestos ambientales para contrarrestar las externalidades negativas. Es necesario también, explorar otras fuentes de ingresos que si bien pueden ser menores en sí mismas, son medidas equitativas que contribuyen a la meta de darle viabilidad económica al Estado mexicano. Finalmente, sería deseable poder etiquetar al menos algunos de los impuestos o sus partes a fines específicos, como por ejemplo los impuestos verdes o parte de los impuestos generales.

*Segundo.* Frente a la profunda desigualdad en la distribución del ingreso que impera en el país hoy en día, aumentar el gasto público bajo el esquema actual tendría poco sentido, en vista de su poca eficiencia y capacidad redistributiva. Se deben suprimir los subsidios generalizados y la acción gubernamental debe estar enfocada a generar mayor crecimiento y disminuir drásticamente la desigualdad en el país. Un elemento central en este propósito es la implementación del SPSU que, al ser de aplicación universal, reduciría estructuralmente la desigualdad en México. Además, se deben reforzar los programas dirigidos a grupos específicos que eviten el impacto regresivo de algunas de las medidas propuestas en este documento. Ello garantizaría también que los recursos adicionales no se captaran por grupos e intereses existentes hoy en el país.

*Tercero.* Los recursos necesarios para la construcción amplia de un SPSU y su evolu-

ción en el tiempo, dada la pirámide poblacional y la tendencia epidemiológica, requiere elevar la carga fiscal significativamente. Por ello la propuesta debe estar caracterizada por la equidad en cuanto a la distribución de la carga, lo que implica ampliar el menú de opciones tributarias a las utilizadas hasta ahora. Las nuevas fuentes de ingresos fiscales podrían provenir de impuestos a los ingresos derivados del capital en sus diversas formas que hasta hoy, una buena parte de ellas, han sido poco gravadas en México pues el Estado ha decidido no realizar una doble tributación. En las circunstancias actuales, obtener recursos sustanciales de impuestos al ingreso desafortunadamente es una fuente poco prometedora pero, de manera gradual, y al sumar contribuciones marginales de bases hoy exentas, se podrían incrementar los ingresos públicos de manera sostenida. Una fuente adicional de ingresos tendría que provenir de una participación más activa de los gobiernos subnacionales en el gravamen de impuestos de base amplia, y también en el impuesto predial. Ello seguramente redundaría en un ejercicio más responsable del gasto de los gobiernos estatales y municipales, y contribuiría así a una mayor responsabilidad fiscal y al ejercicio del gasto público más responsable y transparente. Este tema se trata con amplitud en el documento del CEEY sobre la coordinación en los tres órdenes de gobierno.<sup>48</sup>



---

48 El México del 2013. *Hacia una mejor política de coordinación entre los tres órdenes de gobierno* México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2013.

## ÍNDICE DE CUADROS

1. Total de ingresos tributarios de países miembros de la OCDE p. 15
2. Total de ingresos tributarios de países seleccionados de América Latina p. 17
3. Ingresos fiscales de México p. 34
4. Ingresos presupuestarios del sector público p. 35
5. Impuestos al ingreso en México p. 35
6. Impuestos al consumo en México p. 36
7. Ingresos tributarios no petroleros del gobierno federal p. 36
8. Tasas, recaudación y productividad del IVA en países seleccionados, 2009 p. 37
9. Gasto fiscal en México, 2002-2012 p. 39
10. Impuesto sobre la renta para personas físicas, 2010 p. 47
11. Evasión en México, 2009 p. 51
12. Impuesto a la propiedad, 2010 p. 59

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

1. Total de recaudación tributaria como porcentaje del PIB en América Latina, México y la OCDE p. 16
2. Total de ingresos de países seleccionados de América Latina, 2009 p. 17
- 3A. Índice de desigualdad con la acción del Estado p. 23
- 3B. Índice de desigualdad sin la acción del Estado p. 24
- 4A. Subsidios dirigidos por decil de la población, 2010 p. 29
- 4B. Subsidios generalizados por decil de la población, 2010 p. 30
5. Ingresos corrientes más redistribución alternativa (subsidios invertidos), mensuales por hogar, 2008 p. 31



## REFERENCIAS

- ANTON, ARTURO, FAUSTO HERNÁNDEZ Y SANTIAGO LEVY «The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance Washington, IDB, 2012.
- BASTAGLI, F., D. COADY Y S. GUPTA, *Income Inequality and Fiscal Policy*, International Monetary Fund, Julio 2012, p.16. Disponible en: <http://www.inmf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/2dni208.pdf>
- BIRD, R. Y E. ZOLT, *Redistribution via Taxatios: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing countries*, Working Paper 05/07, Atlanta, Georgia State University–Andrew Young School of Policy Studies, marzo 2005.
- BRYN, B., S. MATTHEWS Y J. OWENS, *Tax Reform Trends in OECD Countries*, OECD Taxation Working Papers, núm. 1, OECD, 2011. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg3hoxxmz8t-en> CEEY, *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2012.
- \_\_\_\_\_. *El México del 2013. Hacia una mejor política de coordinación entre los tres órdenes de gobierno México*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2013.
- CONESA, J., S. KITAO Y D. KRUEGER, «Taxing capital? Not a bad idea after all!», *American Economic Review*, marzo 2009. Disponible en: <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.99.1.25>
- GIL DÍAZ, F. Y W. THIRSK «La prolongada reforma fiscal de México», *Gaceta de Economía*, Suplemento: La política fiscal en México, 2005, pp. 7-62.
- HARBERGER, A., *Reflections on Distributional Considerations and the Public Finances*, Paper prepared for a course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries, Washington, Banco Mundial, 2003.
- IMF, *Fiscal Monitor*, Washington, D.C., 2012.
- OECD, *Revenue Statistics 2011*, OECD, 2011. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_stats-2011-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2011-en-fr)
- OECD *Taxing Wages 2011*, 2012. Disponible en [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2011\\_tax\\_wages-2011-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2011_tax_wages-2011-en)
- OECD–ECLAC–CIAT, *Revenue Statistics in Latin America*, OECD, 2011. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787-9789264110540-en-fr>
- PIKETTY, T. Y E. SAEZ, «A theory of optimal capital taxation», *NBER Working Paper*, abril 2012. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w17989>
- SLEET, C. F., I. WERNING Y S. YELTEKIN, «Non-linear capital taxation without commitment», *Review of Economic Studies*, enero 2012. Disponible en: <http://restud.oxfordjournals.org/content/early/2012/02/16/restud.rds001.short?rss=1>
- SCOTT, JOHN «El costo social de los subsidios energéticos en México» *Nexos*, Mayo 2013.
- SLEET, C. F., I. WERNING Y S. YELTEKIN, «Non-linear capital taxation without commitment», *Review of Economic Studies*, enero 2012. Disponible en: <http://restud.oxfordjournals.org/content/early/2012/02/16/restud.rds001.short?rss=1>
- TANZI, V., «Foreword: Tax systems and tax reforms in Latin America», *A General Picture of Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, Working Paper núm. 591, Società Italiana di Economia Pubblica, abril 2007, pp. 1-21. Disponible en: [http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/4/29744/Alberto\\_Barreix\\_Tax\\_Systems\\_and\\_tax\\_reform\\_in\\_LA07\\_Capria5.pdf](http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/4/29744/Alberto_Barreix_Tax_Systems_and_tax_reform_in_LA07_Capria5.pdf)



EL MÉXICO DEL 2013. HACIA UNA REFORMA INTEGRAL DE LA  
HACIENDA PÚBLICA

*se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, S.A. de C.V., calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, ciudad de México, en el mes de mayo de 2013. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS2 y las tipografías Quadraat y Quadraat sans. Diseñado por el Centro de Estudios Avanzados de Diseño, A.C.: [www.cead.org.mx](http://www.cead.org.mx).*



