

Análisis de las Finanzas
Públicas en México

Directorio

Dr. José Antonio de la Peña Mena
Coordinador General

Fís. Patricia Zúñiga-Bello
Secretaria Técnica

Mesa Directiva

Dr. José Enrique Villa Rivera
Instituto Politécnico Nacional

Dr. Juan Ramón de la Fuente Ramírez
Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. José Antonio de la Peña Mena
Academia Mexicana de Ciencias

Dr. José Luis Fernández Zayas
Academia de Ingeniería

Mtro. Jorge Luis Ibarra Mendivil
Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior

Mtro. Julio Labastida Martín del Campo
Consejo Mexicano de Ciencias Sociales

Dra. Rosalinda Contreras Theurel
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN

Dr. José G. Moreno de Alba
Academia Mexicana de la Lengua

Lic. León Halkin Bider
Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos

Sr. Armando Paredes Arroyo Loza
Consejo Nacional Agropecuario

Dr. Miguel Tanimoto Weki t
Academia Nacional de Medicina

Ing. Juan Rafael Treviño Higuera
Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología

Ing. Ricardo Viramontes Brown
Asociación Mexicana de Directivos de la Investigación Aplicada y Desarrollo Tecnológico

Dra. Gisela Von Wobeser Hoepfner
Academia Mexicana de Historia

Dr. Humberto Muñoz García
Investigador designado

Dr. Daniel Ignacio Piñero Dalmau
Investigador designado

Dr. Gustavo Viniegra González
Investigador designado

Análisis de las Finanzas Públicas en México

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

Instituto Tecnológico Autónomo de México

Diciembre 2003



Foro Consultivo Científico y Tecnológico

Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.
Santander No. 15 Despacho 805
Colonia Insurgentes Mixcoac
Código Postal 03920
México Distrito Federal
Delegación Benito Juárez
www.foroconsultivo.org.mx
foro@foroconsultivo.org.mx
56 11 85 26, 56 11 85 36, 55 98 89 40, 55 98 89 86

Primera edición: Marzo de 2004

Índice

Presentación	vii
Introducción	ix

PARTE I

Diagnóstico de las Finanzas Públicas de México	1
1. ¿Son sostenibles las finanzas públicas en México?	3
2. Necesidades de gasto	20
¿Por qué una reforma fiscal?: el punto de vista del gasto	
3. Comparaciones internacionales de carga tributaria	31
3.1 Carga tributaria y desarrollo económico	32
3.2 El caso de México	33
4. Insuficiencia del ingreso y equidad fiscal	40
4.1 Incidencia fiscal: el lado del ingreso	44
4.2 Incidencia fiscal: el lado del gasto	49

PARTE II

Marco Conceptual de la Tributación	59
5. Fuentes alternativas de tributación	61
5.1 Impuestos al ingreso	61
5.2 El impuesto al valor agregado	65
5.3 Impuestos especiales	67
5.4 Impuestos a las transacciones financieras	69
5.5 Impuestos a la riqueza	72

PARTE III

Alternativas de Reforma Fiscal	77
6. El lado del gasto: los mecanismos legales e institucionales	79
7. Opciones de reforma tributaria	84
7.1 Impuesto sobre la renta	87
7.2 Impuesto al valor agregado	90
7.2.1 Opción 1: tasa general de 15%	91
7.2.2 Opción 2: tasa general de 12%	93
7.2.3 Opción 3: tasa 5% en alimentos y medicinas	93
7.2.4 Opción 4: sustitución del régimen de tasa cero por el de exención	93
7.3 Impuestos especiales	94
7.3.1 Ampliación de la base	94
7.3.2 Utilización de cuotas fijas y tasas ad-valorem	96
7.4 Régimen fiscal de PEMEX	96
7.5 Conclusión	99
8. Consideraciones jurídicas sobre las alternativas de reforma fiscal .	101
8.1 Impuesto sobre la renta	102
8.2 Impuesto al valor agregado	102
8.3 Impuestos especiales	103
8.4 Impuestos a los combustibles	103
Bibliografía	115

Presentación

En los últimos años se ha producido un acercamiento importante entre la comunidad científica y los legisladores. Estos acercamientos han sido formalizados con la firma de convenios de asesoría del Foro Consultivo Científico y Tecnológico y de la Academia Mexicana de Ciencias con las Cámaras de Diputados y de Senadores. Consultas y asesorías se han llevado a cabo sobre medicina genómica, bioseguridad, materiales tóxicos, deducciones impositivas a empresas que invierten en ciencia y tecnología, asuntos presupuestales y otros temas.

La reforma fiscal es un tema de primera importancia para el país. Partidos políticos y la opinión pública están de acuerdo en la necesidad de aumentar los ingresos del Gobierno Federal con el fin de mantener, o incrementar, el gasto social. Sin embargo, no hay acuerdo en como lograrlo. Con el fin de contribuir constructivamente en este debate, el Foro Consultivo Científico y Tecnológico y la Academia Mexicana de Ciencias convocaron a un grupo de alto nivel académico coordinado por el Dr. Carlos Elizondo, Director del Centro de Investigación y Docencia Económicas, el Dr. Arturo Fernández, Rector del Instituto Tecnológico Autónomo de México y por el Dr. Diego Valadés, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Este “Análisis de las Finanzas Públicas en México” es el resultado del trabajo realizado. Más que sugerencias concretas, el documento analiza diferentes escenarios que deben ser considerados tanto en una reforma hacendaria, como en una revisión del gasto público. Vale la pena recalcar que el trabajo fue realizado en el espíritu que prevalece en nuestras organizaciones científicas: con completa independencia de los poderes públicos y ajeno a influencias partidistas.

Presentamos el trabajo a los legisladores, en particular a los miembros de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, y a otros grupos interesados, esperando provea elementos útiles para la difícil e importante discusión de la Reforma Fiscal.

Dr. José Antonio de la Peña
Coordinador del Foro Consultivo Científico y Tecnológico y
Presidente de la Academia Mexicana de Ciencias

Introducción

El tema de la reforma fiscal ha estado presente en los debates legislativos, de forma repetida, durante más de dos décadas. A lo largo de este período, se han registrado logros importantes en el diseño de la estructura tributaria, como han sido la introducción del impuesto al valor agregado, la integración e indización del impuesto sobre la renta y la puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Permanecen, sin embargo, grandes deficiencias en la implantación de una política fiscal que favorezca el crecimiento y el desarrollo económico. Por un lado, se registra una marcada insuficiencia en los ingresos públicos y, a la vez, una gran dependencia de éstos en los recursos petroleros, que se manifiesta en una posición fiscal vulnerable y que no provee de los medios necesarios para que el Estado atienda las tareas de desarrollo social y de construcción de infraestructura. Por otro lado, en la ejecución del gasto público no existen mecanismos que promuevan la equidad y que garanticen la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos de los contribuyentes.

En las discusiones sobre la reforma fiscal, las cuestiones relacionadas con el gasto público se han relegado a un segundo plano. Existe consenso en torno a la necesidad de que el gasto se aplique de manera más escrupulosa. Sin embargo, prácticamente no se ha evaluado formalmente el papel de éste en la distribución del ingreso. Tampoco se cuenta con estudios concluyentes sobre la relación –teórica y empírica– que existe entre la creación de infraestructura productiva y el abatimiento de la pobreza por medio de la generación de empleos.

Por ello, si bien el fortalecimiento de los ingresos públicos resulta fundamental, es igualmente importante atender las deficiencias que surgen de la estructura del gasto. En la medida en que se contemplen estos dos elementos, la aprobación de una reforma fiscal integral será más factible. En este sentido, la reforma fiscal debe estar orientada a diseñar los mecanismos institucionales y legales que, una vez aprobada, le garanticen a la población el alcance del impacto deseado sobre la distribución del ingreso, sobre la solidez de las

finanzas públicas y sobre la inversión productiva que impulse el crecimiento económico del país.

Tomando como base las consideraciones anteriores, el presente trabajo ofrece, en su primera parte, un diagnóstico de las finanzas públicas en México. Este diagnóstico inicia con un análisis sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. En él se enfatiza la vulnerabilidad financiera del sector público. Si bien el superávit primario registrado en los últimos años ha sido, hasta cierto punto compatible con el nivel de endeudamiento reconocido por el gobierno, la posición fiscal es significativamente más débil al considerar los compromisos de gasto, algunos de ellos derivados de la reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro, y la existencia de pasivos contingentes, primordialmente asociados a los sistemas de pensiones para trabajadores del sector público.

En el diagnóstico se discuten también las necesidades de gasto público. En él se concluye que el gasto social no ha sido lo suficientemente redistributivo para solucionar de manera satisfactoria el problema de la pobreza y la distribución de las oportunidades, a pesar de que el gasto social ha aumentado de manera considerable al pasar de 1.7 % del PIB en 1960 a 9.2 % en el año 2000. La evidencia internacional sugiere que el gasto público es el principal instrumento para lograr una distribución más justa del ingreso. La literatura enfatiza cuatro variables básicas en la definición del impacto redistributivo de la política fiscal: a) el tamaño del esfuerzo (capacidad fiscal), b) la proporción de recursos fiscales absorbida por programas de gasto redistributivo, c) la progresividad neta de los instrumentos de la propia política fiscal, y d) la eficiencia de los programas redistributivos (costo-efectividad del sector público en la provisión de bienes privados, principalmente educación y salud).

Asimismo, se evalúa el régimen tributario mexicano mediante comparaciones internacionales de carga fiscal, instrumento que constituye el estándar en este tipo de análisis. El principal resultado arroja que México muestra claras deficiencias en los gravámenes al consumo. Finalmente, esta discusión sobre la insuficiencia de los ingresos públicos se extiende al gasto, y aborda cuestiones relacionadas con la incidencia.

En la segunda parte del documento, se presenta, a manera de marco conceptual, una evaluación de diferentes alternativas de tributación de acuerdo con la base gravable. Se analizan las ventajas y las desventajas, teóricas y prácticas, de diferentes tipos de impuestos, tales como los que se aplican al ingreso, al consumo, a las transacciones financieras y a la riqueza. Se concluye que los dos últimos presentan grandes inconvenientes, tanto desde un punto de vista administrativo como desde el de la promoción de un sistema fiscal que favorezca el crecimiento y la equidad.

La última parte ofrece alternativas de reforma fiscal, discutiendo primeramente los mecanismos legales e institucionales necesarios para que, por el lado del gasto, la reforma tenga un impacto favorable en términos de equidad y de eficiencia.

El documento concluye con un conjunto de recomendaciones en materia tributaria. En éstas, se identifican los impuestos al consumo como la principal fuente para fortalecer la recaudación, mientras que en lo relativo a los impuestos al ingreso se sugiere una estructura más transparente y más sencilla. Se presentan también consideraciones generales sobre el régimen fiscal de PEMEX.

Este documento es el resultado del esfuerzo conjunto del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. y del Instituto Tecnológico Autónomo de México. Correspondió a la primera institución la elaboración de los capítulos 2, 4 y 6 con base en los trabajos de Fausto Hernández Trillo, John Scott, Laura Sour y Andrés Zamudio. La segunda institución fue responsable de la elaboración de los capítulos 1, 3, 5 y 7, con la participación de Arturo M. Fernández, Alejandro Hernández Delgado e Ignacio Trigueros. Las instituciones involucradas agradecen la participación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y a su director Diego Valadés, quien tuvo a su cargo la elaboración del capítulo 8.

PARTE I

Diagnóstico de las Finanzas Públicas en México

1. ¿Son sostenibles las finanzas públicas en México?

¿Qué quiere decir que las finanzas públicas sean sostenibles y por qué la sostenibilidad es una característica deseable o necesaria? ¿Se puede afirmar que las finanzas públicas en México son sostenibles? De ser así, ¿cuáles son los principales factores de riesgo que pueden poner en peligro la sostenibilidad y qué pueden hacer el Ejecutivo y el Legislativo para evitarlos? En esta sección trataremos de dar respuesta a estas preguntas.

La sostenibilidad de las finanzas públicas es un concepto dinámico que relaciona el saldo de la deuda pública soberana, en un momento determinado, con el flujo de balances primarios futuros esperados. En pocas palabras, la sostenibilidad fiscal significa que los ingresos públicos netos son suficientes para, por lo menos, cubrir los intereses que la deuda pública genera. De no ser así, los intereses tendrían que ser capitalizados y se elevaría el monto del endeudamiento para el siguiente período, lo que a su vez generaría mayores intereses en el futuro. En una situación de esa naturaleza, si no se presentara un cambio en la estructura de los ingresos y de los gastos del gobierno, el endeudamiento crecería año con año hasta conducir al Estado a una situación de bancarrota, y se vería obligado a incumplir con sus obligaciones financieras.

El concepto de sostenibilidad no sólo es aplicable a las finanzas públicas de un Estado soberano. El mismo principio se puede aplicar para determinar la solvencia de una empresa o de un individuo. Una persona que no es capaz de cubrir el pago de los intereses de su deuda, la verá incrementarse rápidamente hasta volverse inmanejable. Lo mismo sucede con una empresa. Desde luego, cuando se trata de deuda contratada expresamente para financiar un proyecto de inversión, es posible que durante la fase de inversión la empresa no cuente con recursos para pagar siquiera los intereses generados; sin embargo, una vez que el proyecto madure, si es rentable, deberá producir suficientes ingresos netos para amortizar la deuda todos los intereses capitalizados. El principio es el mismo. El flujo de ingresos futuros debe ser suficiente para, eventualmente, saldar las obligaciones financieras.

En términos matemáticos, sostenibilidad significa que:

$$\sum_{\tau > t} \frac{S_{\tau}}{(1+i)^{\tau-t}} \geq D_t,$$

donde S_t representa las utilidades o ingresos netos antes de los intereses en el período t , i es la tasa de interés (la cual, para no complicar la notación, se supone constante a lo largo del tiempo) y D_t es el saldo de la deuda en t . Si se trata de las finanzas públicas, S_t se refiere al superávit público primario; es decir, a los ingresos públicos (tributarios y no tributarios) menos los gastos (programables y no programables), excluidos los intereses.

Si bien la fórmula anterior es simple, difícilmente puede aplicarse en la práctica, ya que requiere conocer todo el flujo futuro de ingresos netos S_t . Un tratamiento alternativo más sencillo consiste en analizar la dinámica de la deuda de un período a otro y proyectar dicho patrón hacia el futuro. La identidad contable:

$$D_{t+1} - D_t = -(S_{t+1} - iD_t)$$

indica que la evolución del saldo nominal de la deuda está determinada por la diferencia entre el superávit primario y el pago de intereses, lo que se conoce como el balance público. En la medida en que las finanzas públicas reflejen un balance público deficitario, el endeudamiento se incrementará de un período al otro.

Ahora bien, nuestro interés principal no está en la evolución de la deuda *per se*, sino en la sostenibilidad de las finanzas públicas. A primera vista, parecería que un incremento sostenido en el monto de la deuda, que fuera el resultado de balances públicos deficitarios, presagiaría una situación de bancarrota, ya que en cada período el pago de intereses, iD_{t+1} , sería mayor. Sin embargo, el monto del endeudamiento esperado en períodos futuros depende no sólo del pago de intereses sino también del superávit primario, el cual no necesariamente se mantiene constante, ni siquiera en términos reales. Para poder proyectar la dinámica del endeudamiento, es necesario modelar o, al

menos, imponer algún tipo de supuesto sobre el comportamiento del superávit primario en el futuro. Por lo general, esto se resuelve suponiendo que el superávit primario representa una fracción estable del producto interno bruto. Ello si se parte de la base de que tanto los ingresos presupuestarios como los gastos suelen expresarse en función de esta variable agregada. Discutiremos más adelante la pertinencia de este supuesto para México. Por ahora, baste notar que dividiendo la ecuación anterior entre el producto interno bruto se obtiene que:

$$\frac{D_{t+1}}{Y_{t+1}} - \frac{D_t}{Y_t} \left(\frac{Y_t}{Y_{t+1}} \right) = - \left(\frac{S_{t+1}}{Y_{t+1}} - \frac{iD_t}{Y_t} \left(\frac{Y_t}{Y_{t+1}} \right) \right).$$

Manipulando algebraicamente esta ecuación, concluimos que:

$$d_{t+1} - d_t = - \left(s_{t+1} - \frac{i - g}{1 + g} d_t \right),$$

donde g denota la tasa de crecimiento del producto interno bruto, d_t la deuda total en el período t como porcentaje del producto interno bruto y s_{t+1} el superávit primario en $t+1$, también como porcentaje del producto. La interpretación de esta ecuación es la siguiente: si bien un déficit en el balance público lleva a que $D_{t+1} > D_t$, ello no necesariamente implica que, como porcentaje del producto, la deuda haya crecido. Todo depende de qué tan rápido crece la deuda en relación con el crecimiento de la actividad económica. El último término de la ecuación anterior aplica de forma automática esta corrección.

Por medio de esta última expresión, podemos calcular, por ejemplo, cuál sería el superávit primario mínimo necesario para que, a partir de un monto inicial de pasivos, el endeudamiento no se vea incrementado como porcentaje del producto ($d_{t+1} = d_t$):

$$s^m = \frac{i - g}{1 + g} d.$$

Alternativamente, podemos calcular cuál es el nivel máximo de deuda sostenible dado un nivel permanente en el superávit primario:

$$d^M = \frac{1 + g}{i - g} s.$$

En estas dos expresiones se hace explícito que la relación entre superávit primario y deuda sostenible depende de manera crucial de dos variables: de la tasa de interés y de la tasa de crecimiento del producto. Por medio de cálculos numéricos simples, se puede verificar que la sensibilidad del monto máximo de endeudamiento, d^M , a estas dos variables es muy elevada. Variaciones de 1% en la tasa de interés real o en la tasa de crecimiento real del producto implican cambios considerables en el monto máximo de deuda sostenible. Si a esto se agrega el hecho de que estas variables, y en particular la tasa de interés, son altamente volátiles, la conclusión inevitable es que los resultados de este tipo de análisis se deben tomar con reserva. No se pueden esperar estimaciones precisas sobre los niveles de endeudamiento sostenibles ni sobre el superávit primario requerido; por el contrario, el análisis nos debe llevar a determinar rangos para el endeudamiento y el superávit primario dentro de los cuales las finanzas públicas resultarían, en términos generales, factibles.

A pesar de las dificultades para determinar con precisión la viabilidad de la política fiscal, este enfoque es una herramienta teórica que permite analizar de forma sistemática el impacto que tienen los cambios en el ahorro público sobre la situación de las finanzas públicas en el largo plazo. Asimismo, el enfoque permite valorar la magnitud del ajuste fiscal requerido ante un

incremento súbito en el endeudamiento público como consecuencia, por ejemplo, de la realización de un pasivo contingente o de un movimiento brusco en el tipo de cambio.

El crecimiento sostenido del endeudamiento público de un país tiene consecuencias adversas expresado en el incremento en las tasas de interés que genera y, por ende, en el menor ritmo de actividad económica que el incremento en las tasas de interés provoca. La sobre tasa a la que un Estado soberano puede acceder a través de los mercados financieros, conocida como *riesgo país*, está íntimamente ligada a la sostenibilidad de la política fiscal. El riesgo país no es otra cosa que una prima de riesgo que exigen los inversionistas en el mercado ante la posibilidad de un *default* o suspensión de pagos. La probabilidad de un evento de esta naturaleza depende de la sostenibilidad de las finanzas públicas y de su vulnerabilidad ante cambios en el entorno. A diferencia de un actor privado, ya sea una empresa o un individuo, quien también experimenta mayores tasas de interés al incrementarse sus pasivos, los aumentos en las tasas de interés sobre la deuda soberana influyen sobre toda la economía, y por ello la situación de las finanzas públicas requiere de un seguimiento más minucioso.

En los últimos diez años, la política fiscal en México ha sido, en términos generales, prudente. A pesar del bajo nivel de los ingresos públicos, especialmente de los ingresos tributarios, y de su volatilidad ante los cambios en los precios del petróleo, las autoridades fiscales han sabido aplicar los ajustes necesarios en el gasto para mantener un superávit en el balance primario. Aún así, durante este período, el superávit primario como proporción del producto interno bruto decreció de manera sostenida y pasó de 4.7%, en 1995, a 1.8%, en 2002 (ver tabla 1.1). Esta reducción en el superávit primario no ha tenido un impacto significativo sobre los niveles de endeudamiento. La deuda neta del sector público, de acuerdo con la información publicada por el Banco de México, ha oscilado entre un 20% y un 23% del producto interno bruto. En cuanto a su composición, destaca la contracción del endeudamiento externo a cambio de una mayor expansión del endeudamiento interno, lo que ha permitido reducir la exposición de las finanzas públicas a movimientos en

el tipo de cambio, y a la vez ha generado un mayor desarrollo de los mercados de deuda de largo plazo en México.

La relativa estabilidad que ha registrado la deuda neta del sector público, a pesar de la contracción del superávit primario, se ha debido a la existencia de ahorros considerables en el pago de intereses, producto de un nivel históricamente bajo de las tasas internacionales de interés. De 1995 a 2002 el pago de intereses cayó de 4.6% a 2.9% como porcentaje del producto interno bruto.

Principales indicadores de finanzas públicas 1996-2002

(% del PIB)

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ingresos Totales	22.99	23.06	20.36	20.82	21.63	21.81	22.55
Gobierno Federal	15.54	15.86	14.17	14.68	15.81	16.11	16.08
Tributarios	8.95	9.83	10.51	11.36	10.59	11.24	11.84
No Tributarios	6.59	6.03	3.66	3.32	5.22	4.88	4.24
Organismos y Empresas	7.45	7.2	6.18	6.14	5.82	5.7	6.47
Gasto Total	23.12	23.68	21.59	21.97	22.73	22.5	23.73
Programable	15.68	16.27	15.48	15.34	15.68	15.87	17.24
No Programable	7.44	7.41	6.12	6.63	7.05	6.63	6.49
Primario	18.75	19.57	18.7	18.39	19.07	19.28	20.83
Intereses	4.37	4.1	2.89	3.58	3.66	3.23	2.9
Balance Primario presupuestal	4.24	3.49	1.66	2.43	2.56	2.54	1.72
Balance Primario Extrapresupuestal	0.09	0.02	0.05	0.08	0.05	0.02	0.04
Balance PrimarioEconómico	4.34	3.51	1.71	2.51	2.61	2.55	1.76
Balance Presupuestal	-0.13	-0.62	-1.24	-1.15	-1.1	-0.69	-1.18
Balance Extrapresupuestal	0.14	-0.11	-0.01	0.02	0	-0.03	-0.05
Balance Económico	0.01	-0.72	-1.25	-1.13	-1.1	-0.72	-1.23
Deuda Neta del Sector Público	27.55	22.08	24.52	21.87	20.74	20.05	22.8
Deuda Externa Neta del Sector Público	25.57	19.47	20.63	16.17	12.9	11.76	12.46
Deuda Interna Neta del Sector Público	1.97	2.61	3.89	5.7	7.83	8.3	10.34

Fuente: Elaborado con información de la SHCP y de Banco de México

La trayectoria de la deuda pública a la que se refiere la tabla 1.1 es sólo una parte de las obligaciones del sector público que deben considerarse al estudiar la factibilidad de las finanzas públicas. Una medida más realista de los pasivos del sector público es el saldo de los requerimientos financieros, publicado periódicamente por la propia Secretaría de Hacienda, y que constituye el monto total de deuda pública reconocida por el gobierno. Esta medición incluye, además de la deuda pública tradicional, los pasivos derivados de la banca de desarrollo, IPAB, Pidiregas, fondos y fideicomisos (incluye FARAC), y programas de apoyo a deudores. En la tabla 1.2 se reporta la evolución del saldo de los requerimientos financieros del sector público, que ha oscilado entre 40% y 43% del PIB durante los últimos cinco años.

TABLA 1.2

Saldo histórico de los requerimientos financieros
del sector público 1990-2002
(millones de pesos)

	Saldo	% del PIB
1990	382,666.2	45.75
1991	365,696.5	35.42
1992	347,634.9	28.78
1993	360,732.3	27.02
1994	601,235.7	39.34
1995	914,062.6	42.88
1996	1,048,922.0	36.24
1997	1,313,882.4	37.13
1998	1,729,639.3	41.19
1999	2,148,270.1	42.81
2000	2,319,671.1	40.00
2001	2,421,599.4	40.36
2002	2,741,681.0	41.73

Fuente: SHCP

Es pertinente destacar que, para fines del estudio de sostenibilidad, el balance presupuestal que debe contrastarse con el monto total de endeudamiento, medido como el saldo de requerimientos financieros, no es el superávit primario convencional, ya que en este rubro pueden estar considerados flujos, tanto positivos como negativos, que estén vinculados a estos pasivos adicionales. En su reporte sobre México de 2002, el Fondo Monetario Internacional estima que el superávit primario corregido para 2000 se situó en 1.2% del PIB, mientras que para 2001 fue de 0.8%, y se estimaba que para 2002 sería de 0.3%. Estas cifras contrastan con el superávit primario convencional reportado en la tabla 1.1, que para esos años se situó en 2.6%, 2.5% y 1.7%, respectivamente.

La incorporación al análisis del resto de los pasivos del sector público tiene un impacto negativo doble. Por un lado, eleva los montos de endeudamiento y, por el otro, corrige a la baja los flujos de ahorro neto. Desafortunadamente para el propósito de este estudio, la Secretaría de Hacienda no reporta esta medida corregida de superávit primario, lo que obliga a realizar el estudio con la medida convencional o a tomar como válidas las mediciones reportadas por fuentes no oficiales.

Como una primera aproximación a la cuestión de la sostenibilidad fiscal, podemos preguntarnos cuál sería el máximo nivel de deuda sostenible si el superávit primario corregido permanente se situara en el promedio de los últimos tres años de 0.77% del producto, de acuerdo con los cálculos del FMI. Es conveniente señalar que, durante ese mismo período, el promedio de los balances primarios convencionales fue de 2.31% del producto. El promedio de los balances públicos de los últimos tres años es un punto de referencia adecuado, ya que durante este período no se presentaron eventos o cambios de política que condujeran a balances extraordinarios, a diferencia de lo que se vivió, por ejemplo, inmediatamente después de la crisis de 1995.

Con este supuesto, la deuda total del sector público de 41.73% del PIB, observada a fines de 2002, no representa un problema de sostenibilidad. Como puede apreciarse en la tabla 1.3, con una tasa real de interés de 5% y un crecimiento del producto de 3.2%, similar al crecimiento promedio de la economía en el período 1988-2002, la metodología antes descrita indica que,

para que la deuda pública total se mantenga constante en los niveles actuales, bastaría con generar un superávit primario corregido de 0.73% del producto, cifra ligeramente inferior al promedio de estos saldos calculado por el FMI. En la tabla se puede apreciar que los cambios en el ritmo de crecimiento de la economía o en las tasas de interés tienen un fuerte impacto sobre el superávit requerido para mantener la deuda constante. Así, una caída en el PIB al 2.2% obligaría a elevar el superávit primario corregido a 1.14% del PIB, cifra ligeramente inferior a la observada en 2000. Los resultados son también sensibles a las tasas de interés. Un incremento de sólo 1% en la tasa real promedio que paga el gobierno requeriría de un incremento de 0.40% en el superávit público. Este mismo argumento permite entender las razones por las que el endeudamiento en México no ha sufrido un deterioro, a pesar de la contracción sostenida del balance primario.

TABLA 1.3

Superávit primario corregido requerido, en función del crecimiento económico y la tasa de interés para mantener el endeudamiento en 41.73% (% PIB)

Crecimiento del PIB	Tasas de Interés	
	5%	6%
2.2%	1.14%	1.55%
3.2%	0.73%	1.13%
4.2%	0.32%	0.72%

La misma metodología permite determinar, alternativamente, el máximo nivel de deuda sostenible para diversos supuestos de crecimiento económico, de balance primario y de tasas de interés (ver tabla 1.4). Si se mantiene el supuesto de 5% para la tasa de interés y de 3.2% para el crecimiento del producto, un

superávit primario corregido permanente de 0.77% del producto, similar al promedio de los últimos tres años, permitiría sostener una deuda pública total de hasta 44.15% del PIB. Sin embargo, si el balance público corregido se situara en el nivel de 0.26% como el que el FMI estima para 2002, la deuda máxima sostenible sería de tan sólo 28.11%, cifra que resulta inferior a la registrada desde la crisis de 1995.

TABLA 1.4

Deuda máxima sostenible en función del crecimiento
económico, tasas de interés y superávit primario
(% PIB)

Crecimiento del PIB	Tasas de Interés			
	5%		6%	
	s = 0.26%	s = 0.77%	s = 0.26%	s = 0.77%
2.2%	9.49%	28.11%	6.99%	20.71%
3.2%	14.91%	44.15%	9.58%	28.38%
4.2%	33.87%	100.29%	15.05%	44.57%

De las tablas 1.3 y 1.4 se concluye que, en términos generales, la deuda total reconocida por el gobierno es sostenible. Aun si el superávit primario se situara ligeramente por debajo de los niveles requeridos en la tabla 1.3, el nivel de endeudamiento experimentaría un crecimiento, pero éste sería moderado. Aun así, el margen de maniobra fiscal es, en el mejor de los casos, muy estrecho. Sin un cambio radical en los ingresos públicos, el objetivo de expandir el gasto público para atender necesidades sociales o para proveer de infraestructura pública contradice, a raíz de este análisis, la procuración de un entorno de finanzas públicas sano.

Sin embargo, la historia no termina ahí. Hay por lo menos dos factores que obligan a poner en tela de juicio la sostenibilidad de las finanzas públicas. El

primero proviene de los llamados pasivos contingentes, que son responsabilidades financieras del Ejecutivo aún no reconocidas. En la medida en que estos pasivos se reconozcan, la deuda pública puede ser considerablemente mayor a la actual. El segundo factor muestra que, ante los nuevos y crecientes compromisos de gasto, las posibilidades de registrar balances primarios en el orden del 2% del producto parecen muy limitadas, especialmente en un entorno de escaso crecimiento.

La estructura de la deuda pública reconocida al 31 de diciembre de 2002 está descrita en la tabla 1.5. Existen, sin embargo, otros pasivos de carácter contingente o directo que aún no están reconocidos en la deuda pública total. Por definición, los pasivos contingentes son obligaciones del gobierno que pueden o no materializarse, en función de las condiciones del entorno económico o de otras variables que están fuera de control de las autoridades fiscales. Sin embargo, un reflejo más fiel de la fortaleza o de la debilidad fiscal requeriría el reconocimiento de provisiones para afrontar algunas de estas eventualidades. Algunos pasivos contingentes ya forman parte de los requerimientos fiscales del sector público; pero hay otros que aún no han sido reconocidos.

TABLA 1.5

Estructura del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público al 31 de diciembre de 2002
(millones de pesos)

Concepto	Saldo	% del PIB
Sector presupuestario y Banca de desarrollo	1,537,841.6	23.41
Pasivos del IPAB	709,508.0	10.80
PIDIREGAS	242,290.1	3.69
Fondos y Fideicomisos	199,285.1	3.03
Programa de apoyo a deudores	52,756.1	0.80
Total	2,741,681.0	41.73

Fuente: SHCP

Entre los principales pasivos contingentes que aún no han sido reconocidos, destacan el déficit actuarial del ISSSTE, el de los sistemas de pensiones de las empresas y de los organismos públicos, y el de los gobiernos estatales y municipales. Adicionalmente, no se reconocen las obligaciones contingentes implícitas derivadas del endeudamiento de los gobiernos estatales y municipales. Algunas estimaciones sugieren que el déficit de los sistemas de pensiones públicas podría situarse alrededor del 150% del PIB.

Existe una gran disparidad en las estimaciones de estos pasivos contingentes, especialmente en lo que se refiere al déficit actuarial al ISSSTE. Las estimaciones del déficit del sistema de pensiones para los trabajadores afiliados del ISSSTE van desde un 32% hasta un 80% del producto. Las estimaciones más cuidadosas sitúan esta cifra alrededor del 60%.

En lo referente a los sistemas de pensiones para los empleados de los gobiernos estatales, diversas estimaciones (Banco Mundial [2001], CAIE [2002]) coinciden en que el déficit actuarial agregado se sitúa en el orden del 31% del ingreso nacional.

Por su parte, el déficit de los esquemas de pensiones de los organismos y empresas paraestatales, así como los de las fuerzas armadas, pueden representar de manera agregada hasta un 60% adicional. De esta cifra, 5% corresponde al sistema de pensiones para los empleados del IMSS. Adicionalmente, el IMSS afronta un importante déficit actuarial en el ramo de la salud debido al aumento de la esperanza de vida y al incremento explosivo en los costos de los procedimientos y de las medicinas sofisticadas.

En resumen, los pasivos contingentes no reconocidos por concepto de sistemas de pensiones para empleados públicos pueden llegar a representar hasta un 151% del producto interno bruto (ver tabla 1.6). Al integrar estas cifras al total de la deuda pública reconocida, se obtiene una cifra de endeudamiento total cercano al 200% del PIB. Aun en el escenario más favorable, una deuda pública de esa magnitud sería muy difícil de sostener. Si utilizamos los mismos supuestos del escenario base, es decir, una tasa real de interés de 5% y una tasa de crecimiento del producto de 3.2%, el superávit primario corregido que se requeriría para soportar una deuda de esa magnitud sería de 3.5%, lo que correspondería aproximadamente a un superávit primario convencional superior a 5%, es decir un incremento de más de dos y medio puntos porcentuales sobre el promedio de los últimos cinco años. Para comprender la gravedad de la situación, basta mencionar que en los últimos veinticinco años el superávit primario alcanzó cifras de esta magnitud sólo durante el período de ajuste entre 1988 y 1989. El superávit primario en 1995, después de la crisis bancaria, fue de 4.6%. El cálculo de sostenibilidad exige un superávit primario de 5% de manera *permanente*, lo que, evidentemente, no es viable.

TABLA 1.6

Pasivos contingentes del sector público
(% PIB)

Concepto	Monto Estimado
Pensiones ISSSTE	60%
Pensiones Gobiernos Estatales y Municipales	31%
Pensiones organismos y empresas	60%
Total	151%

Fuente: Estimaciones propias

Desde luego, la gravedad de esta cifra se atenúa si se plantean escenarios de crecimiento y de tasas de interés más favorables (ver tabla 1.7). Si bien el superávit primario se reduce considerablemente al elevar la tasa de crecimiento del producto y reducir las tasas de interés, es necesario enfatizar que las mediciones que se deben usar en estos cálculos son valores permanentes (o promedios de largo) de estas variables, por lo que resultaría erróneo basar los juicios en observaciones favorables pero de corto plazo.

TABLA 1.7

Superávit primario requerido, en función del crecimiento económico
y la tasa de interés para mantener el endeudamiento en 200%
(% PIB)

Crecimiento del PIB	Tasas de Interés		
	4%	5%	6%
3.2%	1.55%	3.49%	5.43%
4.2%	-0.38%	1.54%	3.45%
5.2%	-2.28%	-0.38%	1.52%

La situación de insolvencia que provocaría una deuda cercana a 200% del producto, no podría ser afrontada solamente mediante una reforma fiscal. Una reforma que elevara los ingresos públicos sería a todas luces conveniente, pero difícilmente podría generar un superávit primario de la magnitud requerida. Aun si lo lograra, habría que preguntarle a la sociedad si estaría dispuesta a aceptar que el ahorro fiscal se destinara a tal fin.

Un pasivo contingente es, finalmente, una obligación que *puede* darse en un futuro, aunque no necesariamente. La mayoría de los pasivos contingentes, al menos en lo referente a las pensiones de empleados públicos, se debe a contratos colectivos excesivamente generosos. Por ejemplo, en algunas de

las empresas públicas, los empleados se jubilan a los treinta años de servicio con un salario de jubilación igual al último sueldo, incluidas todas las prestaciones. Un trabajador que ingresa a laborar a una de estas instituciones a los 18 años se jubila a los 48 años, por lo que la sociedad debe cubrir su pensión a lo largo de otros treinta años, en promedio. Estos pasivos se podrían reducir significativamente tan sólo modificando la edad de jubilación, digamos a los 65 años. Otros ahorros podrían lograrse incrementando las contribuciones de los trabajadores públicos o reduciendo el salario de jubilación. En cualquier caso, es evidente que la reforma de estos sistemas de pensiones debe llevarse a cabo urgentemente. Los organismos y las empresas públicas no cuentan con ingresos suficientes para capitalizar su sistema de pensiones, por lo que el retraso en estas reformas sólo conduce a un déficit actuarial más abultado.

Existen por lo menos otros dos componentes que pueden elevar aún más el nivel de endeudamiento público. El primero corresponde a las obligaciones contingentes que se derivan de la deuda de los gobiernos estatales y municipales; el segundo, al crecimiento de los Pidiregas en Petróleos Mexicanos y en la Comisión Federal de Electricidad.

No existen datos confiables sobre el nivel de endeudamiento municipal. El endeudamiento estatal representa de forma agregada aproximadamente 3% del producto. El impacto de esta deuda sobre las finanzas públicas federales debe ser objeto de mayor estudio. En cuanto a los proyectos de infraestructura con impacto diferido en el gasto, es factible que el monto a ser financiado se incrementara hasta en un 3% del producto antes de alcanzar su estado estacionario.

Como se mencionó anteriormente, la fragilidad de la posición fiscal se genera por dos tipos de factores. Hemos mencionado aquéllos que elevan el monto de la deuda pública. Otros que limitan las posibilidades de obtener balances primarios más elevados. Los dos principales rubros de esta naturaleza son: el incremento en el gasto derivado de la transición en el Sistema de Ahorro para el Retiro y las nuevas disposiciones legislativas que establecen niveles mínimos de gasto público en algunos sectores.

La reforma al sistema de pensiones garantiza a todos los trabajadores que habían cotizado bajo el régimen anterior una pensión mínima en el caso en que el saldo de su cuenta individual de retiro sea insuficiente en el momento de la jubilación. La presión que este gasto va a significar en el futuro dependerá de la dinámica demográfica y de las condiciones de la economía, ya que estas últimas determinan la evolución de las remuneraciones. En valor presente, los recursos adicionales necesarios para la transición del sistema de pensiones se estima en 19.1% del PIB. Este cálculo parte de la estimación de Sales, Solís y Villagómez (1999) del costo anual de la reforma, que va de 0.8% del producto en la fase inicial y crece hasta llegar a 3.1% del producto en el año 2036, para luego iniciar una senda descendente. Ello implica que en los próximos años el superávit primario se verá reducido hasta en 2% del producto si no se toman medidas complementarias, ya sea por el lado de los ingresos o por el lado del gasto.

La presión fiscal de las nuevas disposiciones legislativas es muy considerable. El gasto del sector público federal en educación se estima en 4.4% del producto. Aun si se reconoce el gasto de los estados y municipios en esta materia, para alcanzar la meta de 8% se requeriría un gasto adicional de aproximadamente 2.5% del PIB. Esta presión adicional al gasto, por sí misma, bastaría para eliminar por completo el superávit público primario, en cualquiera de sus mediciones.

En resumen, la deuda pública reconocida por el gobierno es todavía sostenible. Sin embargo, el escenario cambia radical y gravemente cuando se consideran los pasivos contingentes no reconocidos y los compromisos de gasto en el futuro. Las líneas de acción más razonables serían dos. Por un lado, una reforma tributaria que permita hacerle frente a dichos compromisos de gasto más otras necesidades que la sociedad reclama. Por otro, llevar a cabo, con la mayor brevedad posible, reformas de fondo en los sistemas de pensiones para empleados públicos para lograr que el monto de los pasivos contingentes se reduzca significativamente.

A continuación se aborda la necesidad de una reforma fiscal desde el punto de vista del gasto, así como del papel de las relaciones intergubernamentales

en dicha reforma. En conjunto, pues, los pasivos contingentes, las necesidades del país en materia de atención a los rezagos sociales y la insuficiente inversión pública se convierten en los principales elementos para impulsar una reforma de tal magnitud.

2. Necesidades de gasto

¿Por qué una reforma fiscal?: el punto de vista del gasto

Se considera que en México hay dos enormes rezagos que requieren atención inmediata: los rezagos sociales y los relativos a la infraestructura para el desarrollo. El Estado dispone de los instrumentos necesarios para atenderlos, entre los cuales la política fiscal es el más importante. En este apartado, revisamos primeramente el estado actual de la pobreza y de la inversión pública y destacamos que existe una serie de pasivos contingentes que han comprometido recursos públicos en el futuro. Ello sugiere que, en caso de no contar con fuentes de ingreso alternativas, se tendrían que desviar recursos de los programas originales (de inversión y sociales) para su cumplimiento.

a) Pobreza y distribución del ingreso

Dada la desigual distribución del ingreso, México continúa teniendo una alta proporción de población pobre, a pesar de ser un país de ingresos medios-altos. Los indicadores más recientes así lo muestran. En México, en el año 2000, una de cada dos personas era pobre y una de cada cinco era extremadamente pobre, de acuerdo con la metodología publicada recientemente por la Secretaría de Desarrollo Social. Tomando en consideración la pobreza con respecto a las oportunidades, la Secretaría de Desarrollo Social calcula en 53 millones el número de pobres y en 19 millones el de extremadamente pobres. Con respecto a la distribución del ingreso, mientras que el 10% más pobre de la población obtiene 1.3% del ingreso nacional, el 10% más rico retiene el 40% del mismo. Esta disparidad también se refleja regionalmente: mientras que el Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León producen poco más del 40% del producto interno bruto (PIB) del país, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca alcanzan alrededor de 7% del mismo indicador.

Sin embargo, en los estándares del Banco Mundial, de Naciones Unidas o de otros organismos multilaterales, no se considera a México como un país

pobre debido a que su PIB *per cápita* se ubica alrededor de los 5 000 dólares anuales, cifra muy superior a países como China (alrededor de 1 000 dólares *per cápita*), Sri Lanka (cerca de 900 dólares *per cápita*) o Vietnam (poco menos de 500 dólares *per cápita*). Sorprendentemente, a pesar de esta brecha en los ingresos medios, dichos países presentan indicadores básicos de bienestar comparables a los nuestros, lo que refleja la disparidad en la distribución de oportunidades. Esto significa que el desarrollo humano de México se encuentra muy por debajo de los estándares internacionales.

Las cifras podrían sugerir que las crisis financieras de los años ochenta y noventa son el origen de la pobreza y de la mala distribución del ingreso. Si bien es cierto que las crisis financieras, en general, impactan en mayor medida a la población de escasos recursos, es innegable que durante la época de mayor crecimiento económico de México (1950-1970) también prevalecían la desigualdad y la pobreza. Quizá el número de pobres disminuía ligeramente por el crecimiento económico, pero no por una política fiscal redistributiva efectiva.

Para corroborarlo se han considerado las distintas estimaciones a lo largo del tiempo del coeficiente de Gini¹ que así lo sugieren². De acuerdo con las distintas fuentes, en 1950, este coeficiente oscilaba entre 0.501 y 0.533; en 1963, entre 0.512 y 0.571; en 1975, entre 0.54 y 0.601; en 1984, el rango se contrae y se ubica entre 0.478 y 0.509, mientras que en 1992 vuelve a incrementarse para ubicarse entre 0.511 y 0.545. En los años de 1996 y 2000 el coeficiente de Gini varía en las distintas estimaciones entre 0.50 y 0.48, respectivamente.

Como se puede apreciar, la pobreza y la desigualdad del ingreso en México no es un problema reciente sino persistente, y se debe a problemas ancestrales

¹ El coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad del ingreso. Cuando su valor se acerca a “0” la distribución del ingreso es perfectamente igualitaria, y acerca a “1” cuando la desigualdad es más pronunciada.

² La comparación entre distintas estimaciones es difícil debido a que las bases de datos sobre las que se construyen pueden ser distintas. No obstante, cuando todas ellas arrojan el mismo resultado general (en este caso, que la desigualdad es un problema), resultan muy ilustrativas.

de concentración de los activos productivos -principalmente la tierra, desde la conquista hasta principios del siglo XX- y del capital humano. No es el propósito examinar las causas de ello; solamente se quiere resaltar que el problema ha existido desde hace mucho tiempo en el país y que no es posible fincar la responsabilidad en una u otra política macroeconómica de la historia reciente del país, aunque, como se anotó, este problema se agrava con las crisis económicas. Desde nuestro punto de vista, una de las causas principales de esta problemática descansa en la incapacidad del Estado (a pesar de que ha incrementado considerablemente el gasto social como porcentaje del PIB) para revertirla por medio de una política fiscal eficaz.

Además, es importante destacar que los problemas futuros se agravan si se toman en cuenta los factores demográficos. De acuerdo con CONAPO, las tasas de natalidad y el envejecimiento de la población son elementos que agravan y hacen más compleja la situación, y puede desembocar en problemas sociales todavía más profundos.

Las cifras recientes nos muestran que mientras en el país la proporción de la población que habita en el sector rural es de 25%, en el sur del país esta cifra asciende a 44%. Es decir, si se considera la correlación que existe entre pobreza y habitante rural (correlación muy cruda, pero real), este indicador sugeriría que en el sur del país se localiza un mayor número de pobres. Sería importante tomar en cuenta esos indicadores para el diseño adecuado de la política social y de inversión pública.

De acuerdo con otros indicadores sociales, la región sur se encuentra en desventaja en cuanto a dispersión de la población³. Mientras que en el sur la dispersión es de 7%, en el resto del país es de 3.5%. Si se mide de acuerdo con la población analfabeta mayor a 15 años, en el sur 19% son analfabetas, mientras que en el resto del país, este porcentaje alcanza 8%. Nuevamente, es evidente que el sur se encuentra en desventaja. Finalmente, si se toma el índice de pobreza desarrollado por los economistas Foster, Greer y Thorbecke,

³ Este indicador es importante porque refleja la inaccesibilidad a ciertas zonas marginadas.

que se basa solamente en el ingreso, encontramos que el sur alcanza un 36% (Chiapas, Oaxaca y Guerrero sobrepasan el 40%); mientras que en el resto de la República este número se reduce a 17%.

En suma, desde cualquier indicador, es evidente que el área con más atraso es el sur del país. Por ello, y a raíz de la rebelión chiapaneca, el gobierno federal reaccionó llevando a cabo importantes programas de combate a la pobreza, principalmente en esa región. Durante el sexenio zedillista, el más importante fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, llamado actualmente Oportunidades), que consistió en invertir fondos públicos para incrementar el capital humano de la región.

Los estudios preliminares que han evaluado dicho programa arrojan la conclusión de que ha tenido el impacto deseado. Si bien es cierto que es demasiado pronto para ver los frutos completos del programa, se señala una tendencia positiva y favorable ya que se evidencia que el capital humano se ha fortalecido en las regiones donde se ha aplicado el Progresá / Oportunidades.

Con este resultado, se esperaba que el impacto en el terreno económico fuera también positivo. Distintos estudios sugieren que ello no ha ocurrido, si el éxito económico se mide por producto. Mientras que en 1993 la región del sureste participaba con el 15 % del producto interno bruto, en 2000 (tres años después de la introducción del Progresá / Oportunidades) esta participación descendió a 14 %. El mismo resultado se obtiene si se considera solamente la producción manufacturera que, para el mismo periodo, la participación de la región se reduce de 8 % a 6.9 %.

Es decir, aunque efectivamente se ha invertido en el fortalecimiento de capital humano en la región sureste del país los resultados no se han reflejado en el desarrollo económico de la región. Ello obedece, fundamentalmente, a que el capital humano no encuentra acomodo laboral en la misma región, por lo que se ve obligado a emigrar hacia destinos donde se ofrecen puestos de trabajo. Estos destinos han sido básicamente tres: el norte del país, el Bajío y centro

del país, y los Estados Unidos. Por ello, las externalidades positivas⁴ o beneficios que se generan por un mayor capital humano, no las recibe el sur, sino los destinos recién anotados.

De todo esto se desprende que, además de los programas de combate a la pobreza, es necesario crear empleos, particularmente en la región del sureste del país. Para ello, es necesario revisar dos puntos. Primero, reconocer que, en parte, la inversión se ha dirigido al norte y al Bajío del país debido a que existe la suficiente infraestructura (carreteras, electrificación, telecomunicaciones) como para establecer plantas, fábricas, consultoras, etcétera, mientras que el sur se encuentra castigado en ese sentido. Segundo, recordar que existe una serie de subsidios al agua, al bombeo agrícola y a la electricidad que favorecen fuertemente al norte y que distorsionan los precios relativos, con lo que se elimina la ventaja comparativa (generación de energía, agua, etcétera) de la región del sur del país. Estos desbalances regionales en las políticas de gasto han agravado, en vez de corregido, las dinámicas de divergencia entre norte y sur, acentuadas por la apertura comercial con el mercado norteamericano, iniciada desde 1986 y consolidada a través del TLCAN.

Se proponen, entonces, tres acciones que ayudarían a resolver una parte del problema. Primero, dotar al sur de moderna infraestructura carretera, ferroviaria, portuaria, aeroportuaria, etcétera, que lo conecten con el norte por tierra y con el resto del mundo por aire y agua, de tal manera que exista el incentivo de invertir en la región y con ello generar empleos; así, la formación de capital humano generaría las externalidades positivas en la propia región. Segundo, revisar la estructura de subsidios en materia de electricidad, bombeo agrícola, etcétera, de manera que los precios relativos norte-sur no se distorsionen. Ello indudablemente sería otro incentivo para instalar las plantas de producción en el sur, y generaría fuentes de empleo. Tercero, mejorar la calidad de la oferta pública en educación y salud para asegurar que los subsidios a la demanda que ofrece Progresá tengan el impacto deseado en sus beneficiarios.

⁴ Una externalidad positiva es la acción que genera beneficios a terceros, sin que éstos extiendan pago alguno.

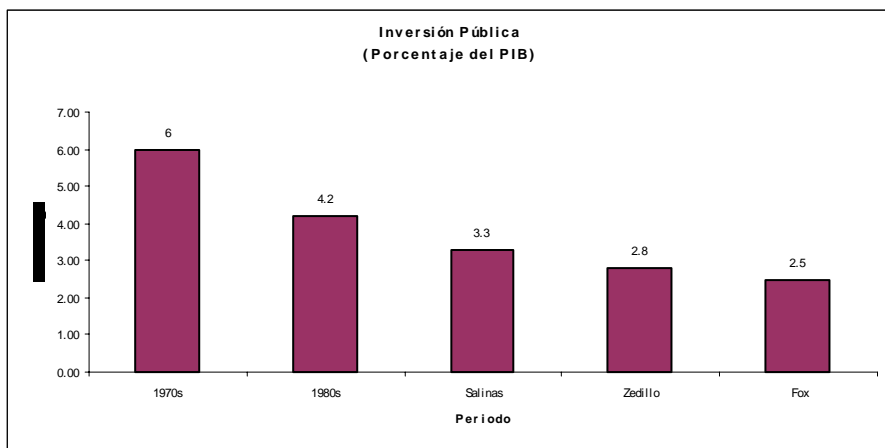
Concluimos este apartado insistiendo en que para abatir la pobreza es indispensable: invertir, de forma planeada, en la infraestructura que contribuya a que se alcance una mayor equidad regional en el largo plazo, considerando al país como un todo; revisar los subsidios en materia de bombeo agrícola, electricidad, agua; y continuar con la aplicación de un programa de combate a la pobreza *dirigido*, como lo es el Progreso / Oportunidades. Todas estas acciones son complementarias en el abatimiento de la pobreza, impactan positivamente en la economía del país y permiten que disminuya la desigualdad en el ingreso. Considerar estas acciones de manera integral, implica una revisión al federalismo fiscal mexicano también, aunque no se aborda en este estudio.

b) La infraestructura

La inversión pública general del país en otros rubros también se ha rezagado de manera alarmante y con ello se ha frenado el crecimiento económico y la creación de empleos. Durante la década de los setenta, la inversión física pública promedio fue de un poco más de 6 % como proporción del PIB. En la década de los ochenta, el promedio fue de alrededor de 4.2 % y se obtuvo un crecimiento económico muy bajo. Durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari, la inversión física pública promedió 3.3 % del producto, mientras que durante el gobierno de Ernesto Zedillo, la inversión disminuyó a 2.8 % (sin considerar la “financiada”⁵). En lo que va de este sexenio (2001-2002) la cifra es todavía más alarmante ya que se ubica en 2.5 % del producto, como se muestra en la gráfica 2.1.

⁵ La inversión financiada proviene de recursos privados. Si bien es cierto que este tipo de inversión la impulsa el sector público federal, es necesario dejarla fuera del escenario para poder hacer una comparación cronológica. Además, es importante evaluar su viabilidad financiera.

GRÁFICA 2.1



Se podría argumentar que en los años setenta y ochenta existían demasiadas empresas paraestatales, por lo que la cifra de inversión está, en cierto modo, distorsionada. Sin embargo, si tomamos en cuenta los datos de construcción pública de infraestructura física, tales como carreteras, presas, plantas hidroeléctricas, etcétera, obtenidos de los informes anuales de la década de los setenta, la cifra asciende, en promedio, a 3.7 por ciento del PIB, cifra todavía muy elevada comparada con la de la década de los noventa y del inicio de este milenio. Como se aprecia, las necesidades de construcción de infraestructura física en carreteras, electricidad, perforación y abastecimiento de agua potable se han ido rezagando. En suma, en la última década, la inversión pública ha sufrido una merma muy importante que urge resolver.

Estudios diversos muestran que se cuenta con muy escasas reservas eléctricas y de agua; algunos analistas aseguran que las reservas de electricidad alcanzarían sólo para cubrir las necesidades de los próximos diez años, en

caso de no invertir en la modernización y ampliación de la infraestructura generadora y transmisora de energía.

Por otra parte, en México hay grandes disparidades en la disponibilidad regional de agua. Paradójicamente, los mayores niveles de demanda se presentan en las regiones peor dotadas⁶. El bajo precio de este bien y un marco regulatorio ineficaz propician un uso altamente ineficiente. Hay crecientes problemas de escasez y desequilibrios en el consumo. A pesar de esto, la inversión en infraestructura hidrológica ha sido postergada, por lo que el país corre el peligro de agotar sus reservas.

La inversión pública en ciertos sectores clave para la economía no puede seguir postergándose. El peligro es que incluso afecten la inversión privada del país y con ello el crecimiento. Y sin crecimiento, el abatimiento de la pobreza podría verse rezagado. Dos famosos economistas, Krugman y Venables, demuestran que la construcción de infraestructura, con equilibrio regional y respeto de las ventajas comparativas de las propias regiones, puede contribuir al crecimiento y, con ello, generar empleos, factor determinante en el combate a la pobreza.

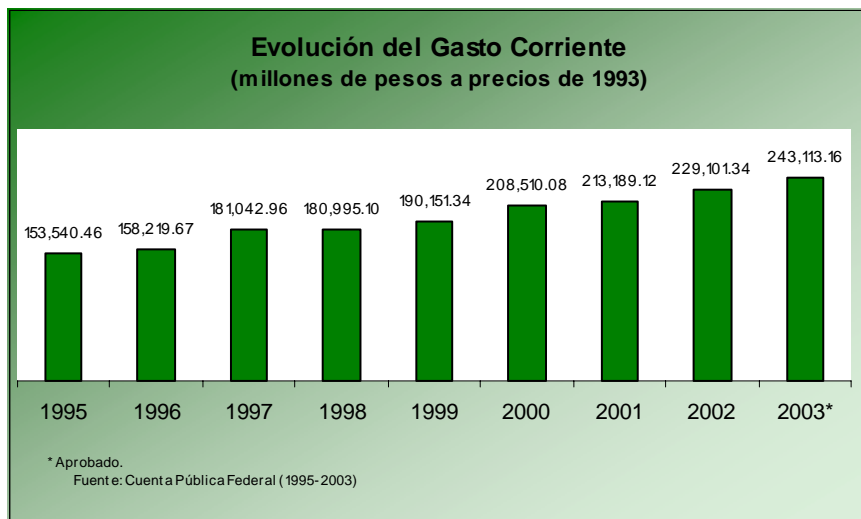
Por otra parte, el gasto corriente, generalmente contraparte del gasto en inversión, ha experimentado incrementos notables, como se muestra en la gráfica 2.2a. Este incremento se hace más palpable a partir del año 2001. Si se comparan las gráficas 2.1 y 2.2a, se puede concluir que el crecimiento del gasto corriente ha desplazado al gasto en inversión (ver también gráfica 2.3 que contiene la comparación de tasas de crecimiento en estos dos rubros). Podría argumentarse que buena parte del gasto corriente (90%, aproximadamente), lo constituyen los servicios personales (salarios de la burocracia) que han sido considerados como “irreductibles” porque representan la masa salarial del magisterio, los médicos y los empleados de la seguridad pública. Sin embargo, también llama la atención su expansión a partir de 2001, lo que sugiere que antes de seguir invirtiendo más recursos, se debe hacer un uso más *eficiente*, como expondremos más adelante.

⁶ Recuerde nuestra discusión de precios relativos entre norte y sur, por ejemplo.

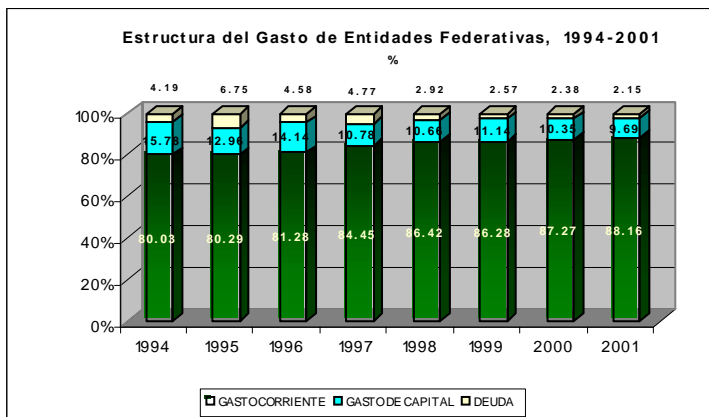
En lo referente al gasto en la educación, por ejemplo, hoy se encuentra en su umbral máximo histórico, mientras que los indicadores de desempeño del sector educativo han permanecido estancados y limitan su capacidad de disminuir la distribución del ingreso. Desde este punto de vista, resulta peligroso elevar el gasto en educación al 8% del PIB sin antes reformar de manera radical el sistema educativo mexicano.

Es de llamar la atención que también los gobiernos subnacionales han incrementado el gasto corriente, como lo muestra la gráfica 2.2b., pero, por otra parte, el pasivo laboral del IMSS como patrón es del orden de 5% del PIB (una cuarta parte del costo de la reforma del sistema de pensiones para la población cubierta por el IMSS de 13 millones); en ausencia de una reforma, se estima que, en sólo una década, el presupuesto de la institución será absorbido totalmente por salarios y pensiones, y, en consecuencia, se excluirá no sólo el gasto de inversión sino todo el presupuesto que correspondería a medicinas y a otros servicios básicos.

GRÁFICA 2.2a



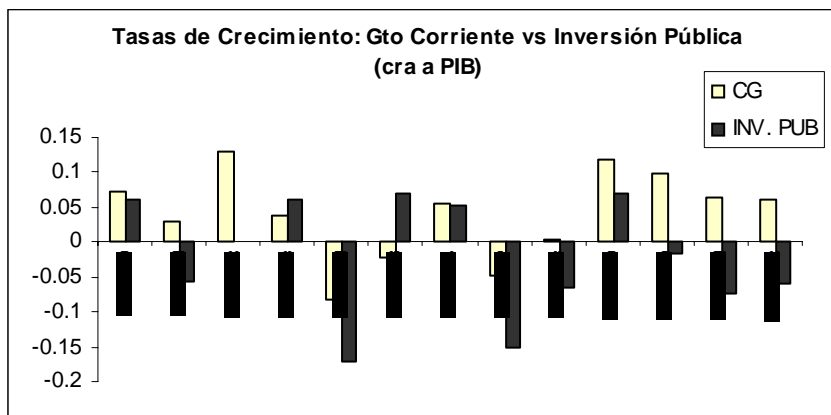
GRÁFICA 2.2b



Fuente: SHCP

El tema de una reforma fiscal vuelve a ser fundamental para atender los rezagos en la construcción de infraestructura, sobre todo dada la experiencia de la participación privada en estos proyectos y de su viabilidad política.

GRÁFICA 2.3



c) Los pasivos contingentes

Un elemento que ha presionado, y que seguirá presionando, las finanzas públicas es el de los pasivos contingentes descritos anteriormente. De no contar con fuentes de financiamiento, se corre el peligro de seguir reasignando recursos destinados a programas sociales y de inversión.

En conclusión, insistimos en la necesidad de aplicar los recursos de manera planeada, eficiente y racional para que de ellos se obtenga el impacto adecuado. Así será mucho más fácil conseguir los recursos necesarios sin los cuales el país difícilmente lograría el desarrollo económico. Sin embargo, no se puede proceder a proponer una reforma fiscal sin antes conocer las características de nuestro sistema actual. Igualmente importante es proponer los mecanismos institucionales y legales que nos garanticen la consecución de los resultados previstos.

3. Comparaciones internacionales de carga tributaria

Las comparaciones internacionales de carga tributaria han adquirido gran relevancia en el análisis de los regímenes fiscales. A través de ellas, se busca identificar las fortalezas y las debilidades de los distintos regímenes en una gama amplia de dimensiones, que abarcan cuestiones relacionadas con la equidad, la eficiencia y la competitividad. Sin embargo, en algunos aspectos, la contribución de las comparaciones es limitada y, en ciertas ocasiones, claramente inapropiada.

El hecho de juzgar, por ejemplo, la progresividad de una estructura tributaria, a través de la importancia relativa de los impuestos al ingreso en relación con los que gravan el consumo, suele resultar erróneo ya que, en general, la incidencia efectiva de los impuestos difiere de la estatutaria. Si una elevada carga en los ingresos empresariales retrasa la inversión, provoca fugas de capital y disminuye la creación de empleos, es posible que los perjudicados sean, en última instancia, los trabajadores. Asimismo, las cuestiones de eficiencia, en estricto apego a la teoría económica, tienen que ver con una gran variedad de aspectos de la estructura de la economía, que difícilmente pueden captarse con las comparaciones internacionales de recaudación. Determinado nivel de recaudación puede, por ejemplo, corresponder a una base estrecha y tasas elevadas, en contraste con un mismo nivel de ingresos públicos generados por una base amplia y tasas moderadas; de estas últimas resultan menores distorsiones. Conviene, finalmente, señalar que las comparaciones de los niveles de gasto público, aun si se dimensionan de acuerdo con el tamaño de las economías involucradas, pueden ser todavía más engañosas, ya que el sector público asume tareas muy diversas en cada país.

Sin ignorar sus limitaciones, el análisis de la estructura tributaria entre distintos países puede arrojar luz sobre las características del sistema impositivo; si se considera, por ejemplo, que cuando cierta estructura ha sido congruente con un desempeño favorable de la economía, podría esperarse un comportamiento

similar cuando sea adoptada en otro país. Por otra parte, las comparaciones internacionales también pueden ser útiles para identificar deficiencias en los sistemas tributarios, cuando éstas se relacionan con una carga fiscal limitada, como parece ser el caso de México.

Sin embargo, en este tipo de comparaciones es importante tener presentes las diferencias estructurales que prevalecen entre economías distintas, entre las cuales el grado de desarrollo desempeña un papel prominente. También puede ser pertinente considerar la forma en que están organizados los programas de seguridad social, la abundancia relativa de recursos naturales y el régimen de comercio exterior.

3.1 Carga tributaria y desarrollo económico

Un primer aspecto que surge de las comparaciones internacionales es que en las economías exitosas, identificadas en este documento con las de los países industrializados, la carga tributaria se concentra en un número limitado de impuestos, que en la mayoría de los casos incluyen el impuesto sobre la renta, un impuesto al valor agregado de aplicación bastante general, algunos impuestos especiales y las contribuciones a la seguridad social. Los impuestos al patrimonio en general se limitan a la propiedad raíz y son manejados en el ámbito local. Asimismo, las bases exóticas, como las transacciones financieras, tienen un uso sumamente limitado. Sin obviar la importancia de la concentración de la carga fiscal en un número reducido de gravámenes, resulta también sobresaliente que no se descansa en una sola fuente de recaudación, lo que permite manejar tasas impositivas lo suficientemente bajas para propiciar un cumplimiento razonable de las disposiciones fiscales, dada cierta capacidad administrativa.

En los países industrializados, la carga tributaria es casi dos veces mayor a la que se observa en los países en proceso de desarrollo, y no existen signos claros, en los últimos diez años, de que esa diferencia tienda a estrecharse. La mayor parte de la diferencia se explica por los impuestos al ingreso y, dentro de éstos, por los correspondientes a las personas físicas. De hecho, en el caso de las personas morales, no existen diferencias marcadas en los

coeficientes de recaudación con respecto al PIB. Destaca también una brecha significativa en las contribuciones a la seguridad social, lo cual, junto con lo mencionado en relación con los impuestos al ingreso de las personas físicas, implica que las diferencias salariales entre los dos tipos de países expliquen las disparidades en la carga tributaria. Por ejemplo, las remuneraciones en la industria manufacturera en México son solamente una novena parte de las que prevalecen en promedio en los otros socios de TLCAN; si la misma comparación se hace con los países miembros de la Unión Europea, se obtendrá un resultado similar. Los bajos niveles de las remuneraciones limitan el potencial para gravar el ingreso de las personas, independientemente de la capacidad administrativa del sistema tributario. No es lo mismo extraer, a través de un impuesto al ingreso, el 15% de la remuneración de un trabajador que gana 2 dólares por hora, que de otro que gana casi 20 dólares por hora. Por otra parte, la proliferación de esquemas públicos de pensiones de contribución definida, en los países en desarrollo, también explica parte de la diferencia relativa en las contribuciones a la seguridad social.

En los impuestos al consumo, el contraste entre los países industrializados y las economías en desarrollo (ED) es mucho menos marcado, lo cual no implica que en estos últimos el sistema fiscal sea más regresivo. Si se considera el porcentaje de recaudación con respecto al PIB, la diferencia entre los países industrializados y las ED es de sólo 1 punto porcentual, contra cerca de 9 puntos porcentuales en el ISR y de 8 en las contribuciones a la seguridad social. Sin embargo, las discrepancias son más significativas en los impuestos de carácter general (3.7 puntos porcentuales del PIB en la segunda mitad de los ochenta), lo cual se compensa con impuestos al comercio exterior. No obstante, como resultado de la globalización, esta tendencia se ha venido atenuando y ha llevado la diferencia antes mencionada a sólo 3 puntos porcentuales del PIB en la segunda mitad de los noventa.

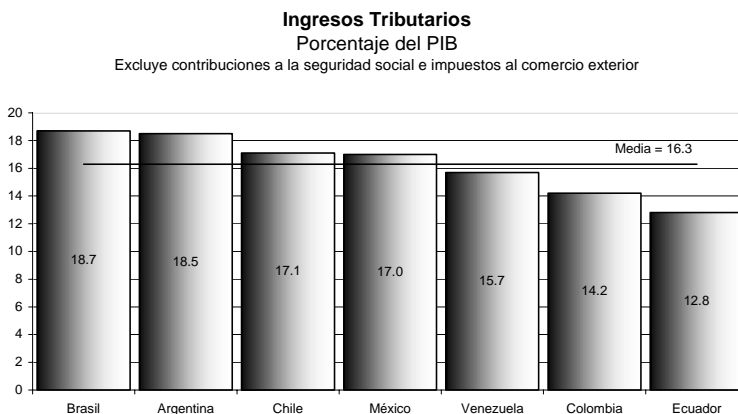
3.2 El caso de México

Con base en lo señalado, es conveniente que las comparaciones de carga tributaria se realicen entre países con un grado de desarrollo similar. Asimismo, debido a las asimetrías que existen entre diferentes economías en cuanto al

régimen de comercio exterior y a la forma en que está organizada la seguridad social, resulta útil excluir estos conceptos en las comparaciones.

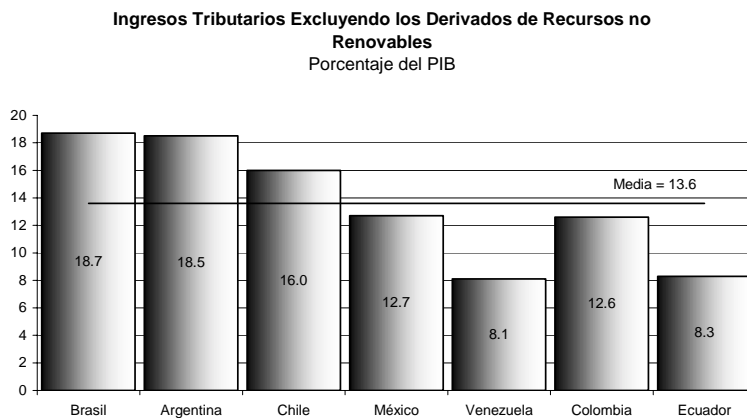
En este sentido, la siguiente gráfica presenta una comparación pertinente para México.

GRÁFICA 3.1



La gráfica 3.1 muestra que la carga tributaria en México no difiere de manera importante de lo que se observa en países con un grado de desarrollo similar, y que incluso se ubica ligeramente por encima de la media. Sin embargo, esta gráfica incluye los gravámenes sobre los recursos naturales, con relación a los cuales se presentan también asimetrías importantes entre países. Esto se aprecia de manera más clara en la siguiente gráfica, en la que este rubro se excluye de la comparación.

GRÁFICA 3.2

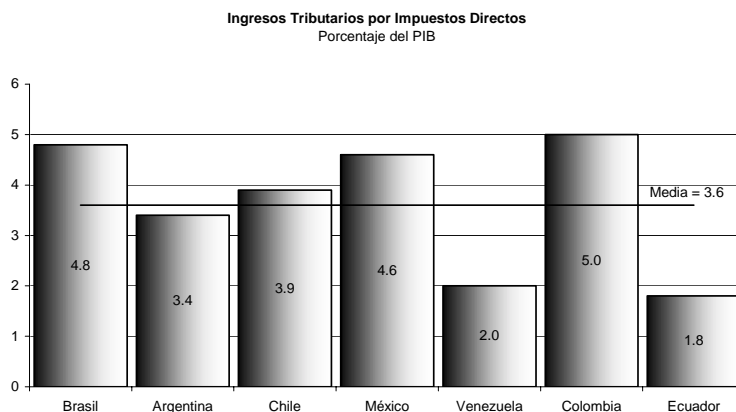


Con este criterio, la carga fiscal en México resulta relativamente baja, situación que es común a algunos otros países que cuentan con abundantes recursos petroleros, como Venezuela, Colombia y Ecuador. Nótese, sin embargo, que en el caso de Chile, a pesar de que un poco más de un punto porcentual del PIB proviene de impuestos asociados al cobre, la carga fiscal resulta elevada aunque se excluyan estos impuestos. En el caso de México, la dependencia de los ingresos petroleros introduce complicaciones en el manejo de las finanzas públicas, debido a la volatilidad asociada a los ingresos por petróleo.

GRÁFICA 3.3

En las siguientes gráficas se busca identificar el origen de la deficiencia en la carga fiscal que prevalece en México, considerando los impuestos que gravan una base amplia del consumo, como el IVA, y los impuestos al ingreso o impuestos directos. En la gráfica 3.4 se presenta la comparación para los impuestos indirectos, lo que implica que la deficiencia no se encuentra en el impuesto sobre la renta, en donde la carga en México se encuentra por encima de la media.

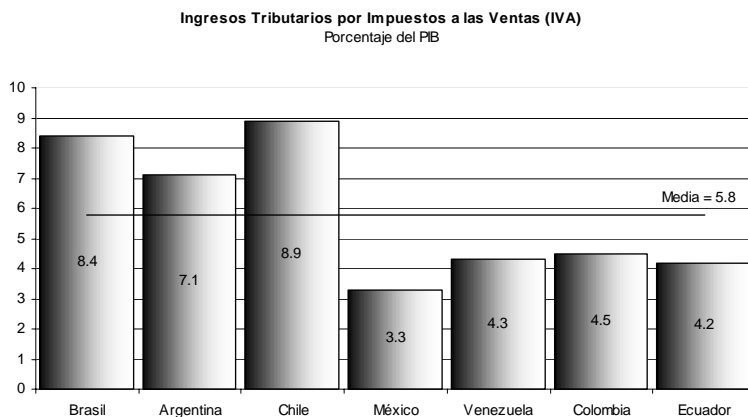
GRÁFICA 3.4



Incluso, con base en los resultados de la gráfica, existe la posibilidad de que el impuesto sobre la renta en México sea relativamente gravoso si se considera, por ejemplo, que sólo 30% de la fuerza de trabajo está sujeta a él. Asimismo, la tasa a la que tributan las empresas mexicanas es mayor a la que prevalece en Chile y Brasil, mientras que la tasa aplicable a personas físicas resulta exageradamente elevada para niveles de ingreso moderados. No obstante, también existen exclusiones a la base del impuesto cuya justificación no es fácil de encontrar.

En contraste con lo que se observa en los impuestos al ingreso, la gráfica 3.5 ilustra una deficiencia muy marcada en los que gravan el consumo.

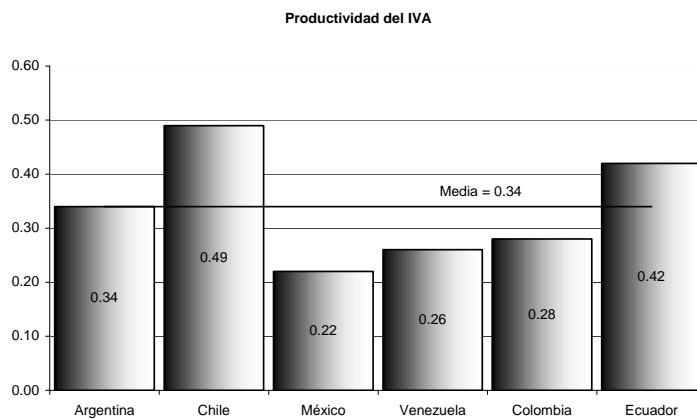
GRÁFICA 3.5



La carga que prevalece en México resulta muy inferior a la media, y es incluso la menor entre los países considerados.

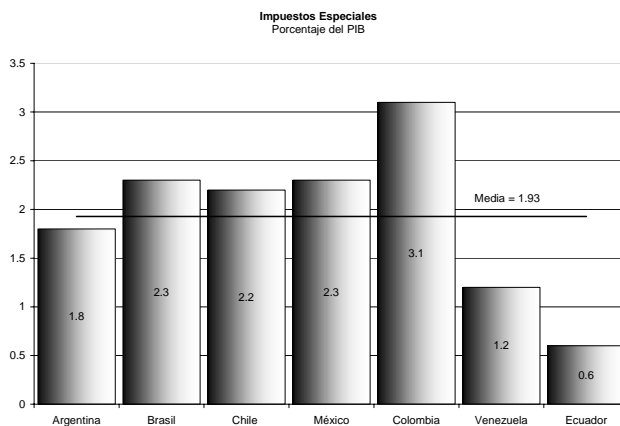
En México, la productividad del IVA, definida como el cociente entre la recaudación como porcentaje del PIB y la tasa general del impuesto (ver siguiente gráfica), es también muy reducida, lo cual apunta a una base muy erosionada. Con una productividad similar a la que se reporta para Argentina, la recaudación podría aumentar en 1.8% puntos porcentuales del PIB, manteniendo la misma tasa general del 15% vigente en la actualidad. Asimismo, con la de Chile, el mismo ejercicio arroja un aumento del orden de 4 puntos porcentuales. Una productividad intermedia entre la de Chile y Argentina arrojaría un punto adicional de recaudación, aun con una tasa general del 12%.

GRÁFICA 3.6



Presentamos, finalmente, las cifras de recaudación correspondientes a los impuestos especiales, en las que se muestran, al igual que en el caso de los impuestos al ingreso, niveles razonablemente elevados de recaudación en el caso de México.

GRÁFICA 3.7



4. Insuficiencia del ingreso y equidad fiscal

No es posible promover una reforma sin antes conocer las cualidades y las fallas del actual sistema fiscal. En esta sección, evaluaremos nuestro sistema desde tres perspectivas. Primero, desde el punto de vista de la eficiencia y la eficacia; segundo, desde el punto de vista de la incidencia, para conocer qué tan bien se ha redistribuido el ingreso y las oportunidades que ofrece nuestra actual política; y tercero, desde el punto de vista institucional y legal, para establecer si existen los incentivos y mecanismos institucionales y legales adecuados para garantizar que los recursos públicos se obtengan y se gasten de la manera deseada.

¿Se pagan muchos impuestos?

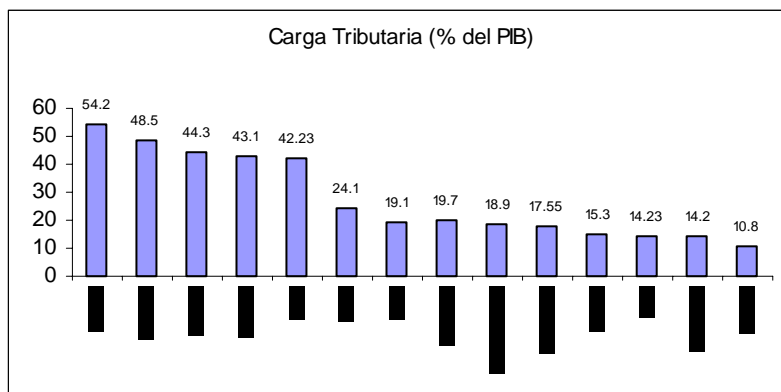
Se puede argumentar que en México ya se pagan demasiados impuestos. Sin embargo, es interesante observar que las sociedades más avanzadas del mundo recaudan más del 40% del PIB en impuestos (con excepción de los Estados Unidos, donde se recauda alrededor del 24%). Sociedades menos avanzadas, pero de ingresos medios (comparables a México) como Chile, Corea del Sur y Tailandia, recaudan alrededor del 19% del PIB. Incluso países con menor nivel económico, como El Salvador, recaudan también alrededor del 18% del PIB. México, por su parte, solamente recauda poco más del 10% como proporción del PIB⁷. De hecho, es uno de los países que menos recaudan en el mundo, solamente superado por algunos países africanos, por Haití y por Guatemala (ver gráfica 4.1).

Es difícil establecer por qué se recauda tan poco en el país, pero la evidencia nos sugiere que ello se debe a: (i) un sistema complejo, con muchos tratamientos especiales, que crea demasiados huecos en la ley, lo que facilita la elusión y la evasión fiscales y dificulta la administración; y, (ii) a un

⁷ Esta cifra es del 2002 y puede diferir de otras estimaciones, ya que se excluye no sólo la renta petrolera sino los ingresos petroleros provenientes de IEPS petrolífero y derechos sobre hidrocarburos.

deficiente sistema de administración de la recaudación. Aquí cabe aclarar que las tasas impositivas que aplica nuestro país son comparables con las de nuestros socios comerciales, así que el problema no viene necesariamente de la estructura de tasas sino, principalmente, de los dos problemas anotados (ver tabla 4.1). En general, el mayor peso tributario lo otorgan los empleados cautivos (personas físicas) que sí tienen una carga fiscal alta que se haría todavía más fuerte si agregamos otros servicios públicos que deben pagar y que en otras sociedades no se pagan (peajes de carreteras muy por arriba de estándares internacionales, seguridad privada, etcétera). Baste observar, por ejemplo, que del total del ISR recaudado en nuestro país, aproximadamente 70% proviene de personas físicas y sólo 30% de personas morales.

GRÁFICA 4.1



Fuente: Government Finance Statistics, IMF. 2000, Datos de 1999, excepto México, 2002

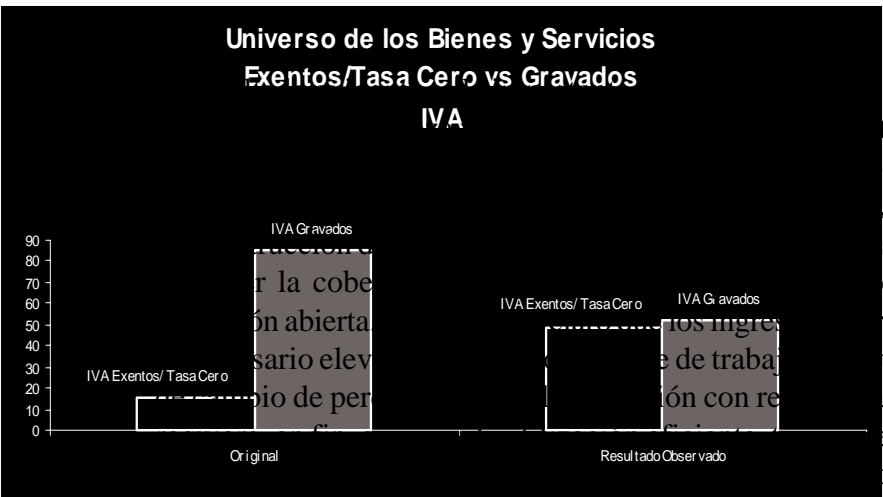
TABLA 4.1

País	Tasas máximas de ISR (%) (1999)
Corea	28
Singapur	33.3
México	34 para corporaciones (2002)
Argentina	30
Brasil	25
Francia	53
Suecia	50
EEUU	33

Con respecto a los huecos en la ley, recordemos que, en 1995, cuando se incrementó el IVA a 15%, se excluyeron (con tasa cero y/o exención) los alimentos y medicinas. Se estima que originalmente sólo 15% del universo de productos y servicios hubieran contado este tratamiento especial. Sin embargo, debido a los vacíos existentes en la ley, al final, para 1998, esta cifra se ubicó en cerca de 48% del universo de bienes y servicios que se encuentran actualmente exentos o con tasa cero, como se observa en la gráfica 4.2.

Así, muchos productos, en especial alimentos procesados que no están en la canasta básica de consumo, como son las gomas de mascar, los jugos procesados, los “tostis” etcétera, quedaron con tasa cero y/o exentos después de los famosos amparos. Lo importante, por tanto, cuando se propone una reforma de este tipo (con tratamientos especiales, como exenciones, deducciones, etcétera) es que se acote la ley de manera estricta.

GRÁFICA 4.2



de los servicios.

para hacerle frente
tura⁸. Estimaciones
enos en 2 puntos
y al menos otros 2
s prioritarios, como
e salud al 50% de
rales son muy bajos.
ros ingresos
de trabajo
tería institucional y
l gasto público. Se
ente y comprobable
o de los proveedores

⁸ A eso se le añade la estimación de que la evasión y la elusión del IVA asciende a cerca del 40% (de los que sí están gravados). Ello, puede deberse a que el tratamiento especial crea espacios para la elusión y que la administración tributaria no es eficiente.

⁹ Fuente: SHCP, SE, SCT y CFE, sexenio anterior.

En suma, es necesario que exista una reforma fiscal que incluya ambos lados de la moneda: el de los ingresos, para elevar la recaudación y así contar con los recursos suficientes para hacerles frente a las necesidades mínimas del país; y, por otro lado, el del gasto, para alcanzar una verdadera progresividad. Al final, esta reforma debe lograr en el agregado (ingreso más gasto) la progresividad necesaria para que se redistribuya el ingreso. Además, deben establecerse los mecanismos institucionales y legales para que ello ocurra. Una reforma sin estos últimos elementos no garantizaría nada y sería como darle un cheque en blanco a un gobierno que no ha sido históricamente bueno ni al gastar (como se muestra en el análisis de incidencia que se presenta más adelante) ni al garantizarle al público una aplicación de recursos libre de corrupción y de la influencia de grupos de poder (empresariales y sindicales) que han aprovechado los vacíos en las leyes de presupuesto, de transparencia y de rendición de cuentas.

4.1 Incidencia fiscal: el lado del ingreso

Uno de los obstáculos para llevar a cabo una reforma hacendaria es que los impuestos indirectos (al consumo) son de difícil modificación, una vez que contienen tratamientos especiales, debido fundamentalmente a que, por su naturaleza, son regresivos. Esto es, para contrarrestar la regresividad inherente en impuestos como el IVA, se recurre a tratamientos especiales de exención en algunos productos. Si bien esto permite que la incidencia final del impuesto, vista individualmente, se convierta en proporcional, como se muestra en la tabla 4.2, también es cierto que resulta muy costosa en términos del subsidio, que finalmente beneficia a la población con más recursos, como lo muestra la gráfica 4.3. Con ello, la recaudación baja de manera considerable y los programas sociales y de inversión se ven constantemente postergados. Además, los tratamientos especiales crean huecos en la ley que facilitan la evasión y la elusión fiscales, y estos huecos son aprovechados por los más acaudalados, ya que cuentan con los recursos suficientes para identificarlos mediante la contratación de profesionales fiscales.

Con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del INEGI (ENIGH) podemos determinar si la estructura del IVA es progresiva o regresiva. Para ello, clasificamos a los hogares en deciles, dividiendo a la totalidad de los hogares en diez partes iguales de acuerdo con su ingreso. Así, el primer decil es el 10% más pobre de la población y sucesivamente se llega al decil X que representa el 10% más rico de la sociedad.

Nuestras estimaciones toman en cuenta exclusivamente a las familias y sugieren la siguiente estructura para el IVA. La segunda columna representa la estructura del ingreso relativo. Como se aprecia el 1% más pobre obtiene el 1.64% del ingreso, mientras que para el más rico esta cifra se eleva a 35.6%. Esta columna se presenta sólo como referencia. La tercera columna presenta la distribución de la recaudación del IVA actual. Así, el 10% más rico de la población (el decil X) paga 40.88% del total del IVA, mientras que el 10% más pobre (decil I) paga 1.45%. En principio, ésta es una estructura progresiva *absoluta*, donde paga más quien más tiene.

La cuarta columna presenta la incidencia relativa (i.e. con respecto al ingreso), indispensable para este tipo de análisis, de la actual estructura del IVA; es decir, en este caso agregamos los productos exentos y con tasa cero a la gráfica. Como ahí se aprecia, el sistema se convierte en *proporcional*, es decir, el más rico paga aproximadamente la misma proporción (5.7%) en IVA del total de su consumo, con respecto al ingreso total, que el más pobre (5.22%). Se puede decir, que con base en la ENIGH, la incidencia de la actual estructura del IVA es proporcional.

La última columna presenta la incidencia si se remueven las tasas exenta y cero, es decir, de un IVA generalizado en 15%. Como ahí se aprecia, el sistema en términos relativos se convertiría en regresivo, tal y como lo sugiere la teoría económica.

TABLA 4.2

Decil de la población	Ingreso Relativo	Porcentaje del total de recaudación	Proporción de productos exentos más los que sí pagan IVA con respecto al ingreso total (%)	Pago de IVA con respecto a su ingreso total (%) con IVA generalizado
I	1.64	1.451	5.221	11.4
II	2.91	2.367	4.89	10.7
III	3.9	3.339	5.053	10.4
IV	4.92	4.256	5.069	10
V	6.13	5.563	5.33	9.3
VI	7.42	6.969	5.371	9
VII	9.25	8.955	5.527	8.6
VIII	11.86	10.923	5.31	8.8
IX	16.42	15.291	5.181	8.1
X	35.56	40.887	5.774	6.5

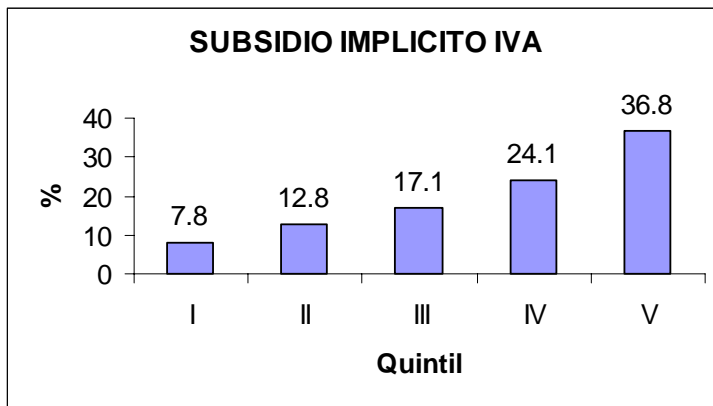
Fuente: Cálculos con base en ENIGH, 2000

De la tabla 4.2 podríamos afirmar, de manera preliminar, que algunas exenciones y tasa cero de IVA benefician de manera importante a la población de menores ingresos. Sin embargo, esta afirmación tiene que ser tomada con cautela, ya que existen muchos productos de tasa cero o exentos de IVA que en realidad deberían pagar el impuesto y cuyo consumo beneficia a los estratos de mayor ingreso.

Asimismo, es importante analizar el subsidio implícito del IVA para determinar cuánto nos cuesta esta política (e implícitamente, a quién beneficia en mayor medida). Como se observa en la gráfica 4.2, por cada \$1.00 con que se subsidia al 20% más pobre de la población, el 20% más rico recibe un subsidio de \$4.71. Esto significa que el precio de \$1.00 de subsidio al más pobre nos cuesta \$4.70 de no cobrarle al rico el IVA.

GRÁFICA 4.3

Distribución de beneficios monetarios por exenciones al IVA



Fuente: Hernández, Zamudio y Guerrero. Los impuestos en México. CIDE, 1999

Como se aprecia en la tabla 4.3, el ISR para personas físicas es altamente progresivo. Se observa que sólo a partir del decil 6 se paga el ISR. Esta aparente distribución del ingreso no es la adecuada desde el punto de vista económico si no se considera el lado del gasto. Recordemos que del total del ISR recaudado en nuestro país, aproximadamente 70% proviene de personas físicas y sólo el 30% de personas morales. Este dato, en combinación con tabla 4.3, nos demuestra que una buena parte de la recaudación por concepto de ingreso recae en los últimos dos deciles de las personas físicas.

TABLA 4.3

ISR para personas Físicas	
Decil de ingreso	Incidencia (% de ingreso de los hogares...)
1	-0,57
2	-1,19
3	-1,47
4	-1,00
5	-0,53
6	0,25
7	2,35
8	4,21
9	8,35
10	18,03

Con respecto al impuesto especial sobre producción y servicios, IEPS, la incidencia presenta un comportamiento más errático. Mientras que el decil más bajo de la población paga cerca de 0.32% de su ingreso en este impuesto, el decil más alto destina 0.49% de su ingreso. Como se puede apreciar en la tabla 4.4, este impuesto no representa una carga importante para la población: para los deciles bajos, porque su consumo en gasolina (incluso en alcohol en el sector formal) es extremadamente bajo, y para los deciles altos, porque la relación ingreso consumo de gasolina es reducida, aun siendo éste un bien relativamente inelástico.

TABLA 4.4

Decil	Incidencia del IEPS (%...)		
	Alcohol y tabaco	Gasolina	Total
1	0.240	0.079	0.319
2	0.192	0.151	0.342
3	0.172	0.159	0.330
4	0.194	0.208	0.402
5	0.196	0.217	0.414
6	0.110	0.250	0.360
7	0.162	0.294	0.456
8	0.137	0.377	0.514
9	0.107	0.464	0.571
10	0.072	0.418	0.490

Pero esta conclusión es insuficiente para determinar la progresividad o la regresividad de la política hacendaria. Para completarla, tenemos que examinar la incidencia del otro lado de la moneda: el gasto. Por su importancia, aquí nos concentraremos en el gasto social.

4.2 Incidencia fiscal: el lado del gasto

La incidencia del gasto puede también medirse utilizando la ENIGH¹⁰. La tabla 4.5 presenta las estimaciones para gasto social en México y las estimaciones para Chile, país que se usa sólo como referencia.

¹⁰Ver Scott (2003). Public Spending and Inequality of Opportunities in México. Documento de Trabajo 235, CIDE

TABLA 4.5

Fuente: Scott, John Incidencia del Gasto Social en México. Documento de Trabajo, CIDE, (2001)

Como se puede apreciar, la incidencia del gasto social en México es virtualmente proporcional, mientras que en Chile es altamente progresiva. Es decir, que el porcentaje de gasto social en México que se destina al 20% más pobre de la población es de 18.2%, en tanto que el 20% más rico recibe 19.4% del gasto social. Por otro lado, en Chile, el 20% más pobre recibe 36% del gasto social, mientras que el quintil más rico recibe tan sólo 4% de dicho gasto. Ello nos sugiere que nuestros gobiernos no han sido capaces de asignar el gasto hacia los sectores más necesitados y que se subsidia de manera importante a los estratos medios y altos de la población.

Dicha distribución se explica, en parte, por el gasto en educación superior que llega (en cerca de 60%) al 20% más rico de la población¹¹. Asimismo, el gasto en salud contribuye a esta deficiente distribución (17% para el quintil

¹¹ En un país con distribución del ingreso muy desigual y con altos niveles de pobreza, el gasto en educación superior saldrá altamente regresivo debido a que un porcentaje muy alto de la población no cuenta con las oportunidades para acceder a la universidad, aun si ésta es formalmente gratuita, principalmente por el costo de oportunidad laboral prohibitivo que ello representa para un hogar de bajos ingresos.

más pobre, 12% para el más rico, mientras que en Chile el más rico paga por el acceso a la salud), principalmente por la cobertura limitada y en favor de grupos de ingresos medios y altos de las instituciones de seguridad social en México.

Si bien esta situación prevalece, también en los últimos años se han diseñado programas que están dirigiendo mejor el gasto público hacia la población más necesitada. En el CIDE¹² se han realizado estudios para evaluar el impacto del gasto social sobre la población; en esta evaluación se tomaron en cuenta dieciocho programas sociales.

La tabla 4.6 presenta los coeficientes de concentración (o quasi-Ginis) de los principales programas redistributivos del gasto público operados en México actualmente. Este indicador presenta valores negativos (positivos) para distribuciones progresivas (regresivas) en términos absolutos. Un programa puede ser regresivo en términos absolutos pero progresivo en términos relativos (es decir, como proporción del ingreso de los hogares), y por ello contribuir positivamente a disminuir la desigualdad entre los hogares. Podemos apreciar una distribución amplia de los programas analizados en términos de su grado de progresividad, desde las transferencias excepcionalmente progresivas del programa Oportunidades, hasta las transferencias más regresivas de las instituciones de seguridad social y de educación superior. Sólo siete de los dieciocho programas analizados son progresivos en términos absolutos, pero sólo un programa (las pensiones del ISSSTE) es regresivo en términos relativos al ingreso (autónomo) de los hogares. Sin embargo, algunos programas son mucho más efectivos como instrumentos redistributivos que otros. Sólo siete programas llegan en forma prioritaria a la mitad más pobre de la población (tabla 4.7), sólo tres de ellos (Oportunidades, SSA y DIF) dan prioridad, entre la población pobre, a los pobres extremos (20% más pobre), y sólo uno (Oportunidades) dirige una proporción mayoritaria de sus recursos a esta última población.

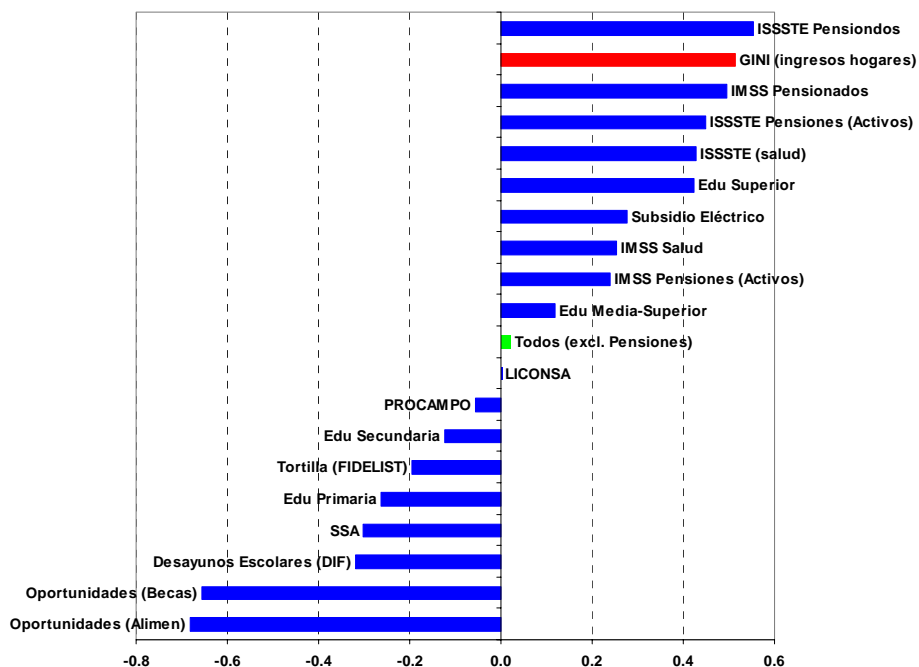
¹² Nuevamente, ver Scott (2003), Op. Cit.

Debe aclararse que los programas de pensionados reportados aquí están ajustados por aportaciones del trabajador. Es decir, se incluyen sólo las transferencias federales (i.e. financiamiento de contribuyentes) hacia estos programas, sin que se incluyan las aportaciones que realizan los trabajadores. Lo mismo opera con los distintos gastos en salud aquí incluidos.

Además, este análisis no pretende limitarse al “gasto social”, como esta clasificación funcional se define en el presupuesto federal, o aun en términos de alguna definición más amplia (pero inevitablemente arbitraria), sino a todo el gasto con impacto redistributivo cuya imputación diferenciada en los hogares es factible a partir de la información disponible actualmente. Esto incluye el subsidio eléctrico y las transferencias de PROCAMPO, que en efecto no se clasifican en el presupuesto federal como “gasto social”, y el gasto público en seguridad social, que de hecho sí se incluye en esta clasificación. Por otro lado, en el caso de los beneficios de las instituciones de seguridad social, no sería inválido tratar por separado el gasto público ejercido y su financiamiento (por medio de impuestos generales o contribuciones patronales y de los trabajadores), como se hace en el caso de los otros rubros de gasto público en este estudio, y como es práctica común en el análisis de la incidencia corriente de beneficios y de impuestos. Sin embargo, en este caso, por tratarse en parte de transferencias inter-temporales e intra-personales, se ha utilizado de hecho el gasto público neto de las contribuciones de los trabajadores y patronales (incluyendo al gobierno como patrón en el caso del ISSSTE), es decir, las transferencias del gobierno federal. Por otro lado, no se han incluido tampoco estas últimas transferencias en la estimación de la distribución global del gasto público reportada aquí.

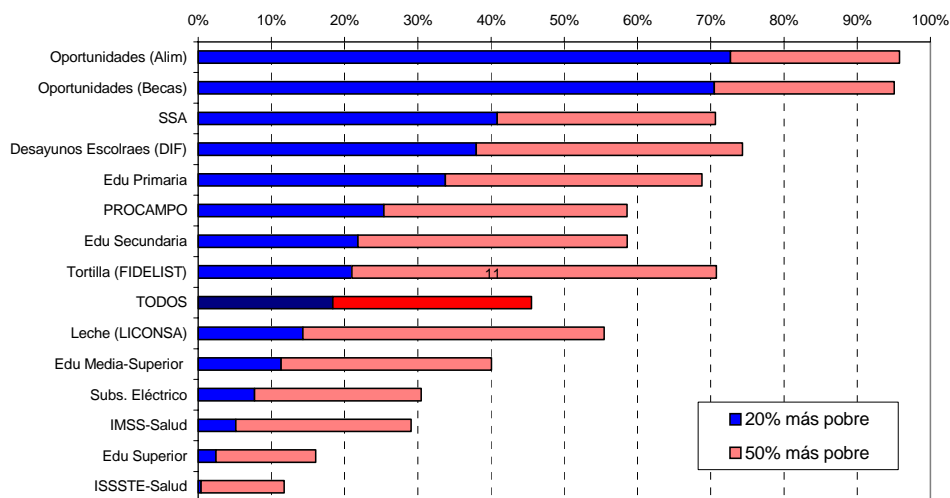
En el caso anterior, como en el del subsidio eléctrico y los otros rubros de gasto público analizados, el origen histórico de las transferencias actuales, en derechos adquiridos o fallas de gobierno, es relevante para entender las causas, pero no el hecho o magnitud, de su impacto redistributivo corriente como instrumentos de gasto público.

TABLA 4.6
Progresividad absoluta: coeficientes de concentración



Fuente: Cálculos propios ENIGH 2000, ENN 1999 (subsídios alimentarios). Tablas en ANEXO. Deciles de la población ordenados por ingreso per cápita.

TABLA 4.7
Participación localizada por la población pobre



Data: ENIGH 2000, ENN 1999 (food subsidies). Tables in ANNEX. Population deciles ordered by income per capita.

Si consideramos los programas específicos, podemos anotar lo siguiente:

- a) Educación. El gasto educativo se vuelve más regresivo en la medida en que se incrementa el nivel educativo. Esto se explica principalmente por el carácter cumulativo de la educación, el costo de oportunidad laboral que afrontan las poblaciones más pobres para acceder a la educación post-primaria, y las limitaciones en la cobertura de los servicios. La participación de los pobres en la educación media y superior es excepcionalmente baja en relación con lo que se observa en otros países (Scott [2002]).
- b) Salud. Comprobamos un contraste notable en equidad entre los servicios que benefician a la población asegurada (sector formal y trabajadores del Estado) y los que son accesibles para la población abierta. Dado el mayor financiamiento asignado a los servicios del primer tipo, el gasto en salud en su conjunto es regresivo.

- c) Seguridad social. Los subsidios a las pensiones y seguros de los trabajadores son, en general, bastante regresivos por la cobertura limitada y desigual de la seguridad social en México, y más regresivos para los pensionados que para los trabajadores activos.
- d) Gasto dirigido. Observamos un contraste notable en progresividad entre Oportunidades y otros programas de gasto dirigido, como LICONSA, que refleja la efectividad comparativa de estos programas en los mecanismos que aplican para identificar a las poblaciones más pobres.
- e) Otros subsidios y transferencias. PROCAMPO llega en forma prioritaria a los pobres, aunque su distribución en conjunto es sólo modestamente progresiva por la alta participación del decil más rico. El subsidio al consumo eléctrico residencial es regresivo a pesar de aplicarse una tarifa progresiva en el consumo.

Si consideramos los programas en su conjunto, notamos que la distribución del gasto con fines redistributivos en México es prácticamente neutral o proporcional en términos absolutos. Dada la desigualdad extrema del ingreso autónomo de los hogares en México, el gasto público tiene un potencial redistributivo muy importante y aumenta en un 65% el gasto del decil más pobre.

En suma, la distribución del gasto social en México es virtualmente proporcional. Para eliminar esta desigualdad, bajo la restricción del presupuesto 2000, se requeriría una mejora en la progresividad en la educación y en la salud. El estudio también muestra que la política de gasto es cuatro veces más efectiva al redistribuir el ingreso en relación con la política tributaria.

En términos absolutos, el gasto es en efecto proporcional, pero en el neto, los impuestos, que son progresivos en el agregado, dominan para convertir a la política fiscal en progresiva: a los más pobres les regresan 68 veces lo que

pagan por impuestos, mientras que a los más ricos sólo 10%. Esto es, en términos relativos, que el gasto es claramente progresivo, pero también lo son los impuestos por el peso del ISR, por lo que el neto es progresivo.

Sin embargo, el sistema fiscal no cumple con su potencial redistributivo por tres razones principales:

- a) No logra recaudar los recursos necesarios para atender las necesidades de gasto público, descritas arriba.
- b) No logra canalizar los recursos, en el agregado, en forma prioritaria hacia los sectores más pobres (en contraste con el caso de Chile), a pesar de que en términos relativos la política fiscal alcanza la progresividad.
- c) No existen los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas ante los beneficiarios que garanticen la calidad de los servicios, y existe, en cambio, la evidencia directa e indirecta de su efectividad limitada (en última instancia, la incapacidad del estado post-revolucionario para revertir en el siglo XX no sólo la desigualdad económica, sino las brechas extremas en educación y salud que subrayan y agravan esta desigualdad de oportunidades).

La incidencia del sistema fiscal mexicano se presenta en la tabla 4.8. Como ahí se observa es en el neto progresivo. La pregunta es si el sistema es lo suficientemente progresivo para redistribuir el ingreso de manera adecuada. Comparaciones internacionales, como es el caso chileno, nos sugieren que el sistema debiera ser mucho más progresivo. El reto, pues, es establecer los mecanismos adecuados para alcanzar la estructura óptima de programas de gasto redistributivo y así reducir la brecha en la desigualdad de oportunidades.

TABLA 4.8

Incidencia relativa de la política fiscal (en el agregado)

	Distribución		Incidencia		Beneficios/ Impuestos
	Impuestos	Beneficios	Impuestos	Beneficios	
1	0.10%	9.60%	0.90%	64.90%	6861%
2	0.60%	9.20%	3.60%	35.40%	974%
3	1.30%	8.50%	5.70%	24.10%	420%
4	2.20%	9.30%	7.20%	20.00%	279%
5	3.10%	9.30%	8.10%	16.30%	201%
6	4.80%	9.90%	9.80%	13.50%	138%
7	6.20%	11.10%	10.50%	12.40%	117%
8	8.80%	12.10%	11.20%	10.20%	91%
9	14.80%	12.20%	12.70%	6.90%	54%
10	58.20%	8.90%	16.90%	1.70%	10%

PARTE II

Marco Conceptual de la Tributación

5. Fuentes alternativas de tributación

5.1 Impuestos al ingreso

Desde un punto de vista conceptual, la base de estos impuestos es el ingreso total de los residentes de una economía, es decir, la suma de las remuneraciones al trabajo, las rentas y las utilidades que generan los activos físicos y los intereses que devengan los activos financieros. En primera instancia, el atractivo de este tipo de impuestos radica en la relación que guarda el ingreso con la capacidad de pago de los contribuyentes. Incluso, en la mayor parte de los casos, dicha relación justifica que este tipo de gravámenes se utilice para introducir equidad vertical en los sistemas tributarios, a través de tasas impositivas que aumentan con el nivel de ingreso.

Sin embargo, en la práctica, el ingreso, definido como el cambio en el patrimonio real de una persona durante un período determinado, resulta difícil de medir y más aún de fiscalizar, y se diluye así la relación entre el impuesto enterado y la capacidad de pago del contribuyente. Existen incluso problemas para precisar si el ingreso gravable debe definirse para la unidad familiar o para cada uno de sus miembros por separado. Ciertos componentes del ingreso, como el que resulta implícito en la ocupación de una casa habitación, escapan del gravamen la mayoría de las veces. Asimismo, las remuneraciones de los empleados domésticos o de las personas ubicadas en la economía informal son prácticamente imposibles de fiscalizar. También hay problemas asociados con el tratamiento que debe darse a los ingresos o gastos por intereses, debido a que la inflación distorsiona la parte de éstos que constituye una adición o sustracción al patrimonio. Por otra parte, la integración de varias fuentes de ingreso, para evitar la doble tributación de alguna de ellas, presenta amplias complejidades, sobre todo cuando se trata de la enajenación de acciones. Finalmente, en el caso de los ingresos derivados de actividades empresariales, los problemas para determinar lo que constituye efectivamente la utilidad se multiplican, en la medida en que ésta es altamente sensible al tratamiento que se dé a la depreciación de los activos físicos, la cual en la práctica es difícil de evaluar de manera precisa. Incluso, la forma de contabilizar las compras de materiales presenta múltiples opciones igualmente razonables

en principio, aunque diametralmente distintas en lo que implican en relación con el manejo del impuesto. Con esta problemática, el cobro de los impuestos al ingreso requiere la instrumentación de un marco legal y administrativo altamente sofisticado que induzca al contribuyente a cumplir con el pago de los impuestos.

Asimismo, la promoción de la equidad vertical se enfrenta con problemas de difícil solución, ya que el ingreso laboral presenta grandes variaciones a través del ciclo de vida de las personas, y estas variaciones son más evidentes en determinados ámbitos laborales. En el caso del ingreso de las empresas, este problema puede ser incluso más severo por la volatilidad que suele observarse en las condiciones a las que se enfrentan los negocios. Por esta razón, en general sus utilidades se gravan con una tasa uniforme, y obliga a los accionistas a sumarlas a otras fuentes de ingreso para el cálculo del impuesto personal, que puede estar sujeto a una tasa creciente y acreditando el impuesto pagado por la empresa. No obstante, la generación de pérdidas da lugar a una serie de problemas, cuyo tratamiento fiscal es complejo.

En términos de eficiencia, los impuestos al ingreso también presentan problemas importantes cuando se comparan con los gravámenes al consumo. Aun si se ignora que estos impuestos difícilmente son de carácter general (lo que ya introduce distorsiones en la asignación de recursos), el impuesto sobre la renta afecta negativamente la acumulación de capital y la creación de empleos bien remunerados, y alienta la informalidad. El primero de estos problemas puede entenderse de diferentes maneras. Si se considera que el consumo es la diferencia entre el ingreso y el ahorro, un gravamen al consumo, a diferencia del impuesto al ingreso, deja al ahorro libre de carga tributaria, y favorece la acumulación de capital. El mismo resultado se obtiene si se toma en cuenta que los impuestos al ingreso gravan dos veces la parte de éste que genera el ahorro; es decir, cuando el ingreso se origina en primera instancia y cuando el ahorro dé lugar a un interés, renta, dividendo o ganancia de capital. Con la base consumo, el ingreso se grava solamente cuando se consume. Otra perspectiva sobre el mismo problema se obtiene si se considera que el ingreso tiene dos componentes: el laboral y el correspondiente al capital. Un gravamen sobre el primero de éstos es, en general, idéntico a un impuesto al consumo.

En ambos casos, la única actividad que permanece exenta del impuesto es el ocio. El tiempo dedicado al trabajo es directamente gravado por un impuesto al ingreso e, indirectamente, por un impuesto al consumo, en la medida en que el resultado del esfuerzo laboral se destina a satisfacer las necesidades presentes. Sin embargo, la parte del ingreso al capital permanece sin gravamen con un impuesto al consumo, de lo cual resulta que los impuestos al ingreso desalientan la inversión, al gravar sus productos. Señalemos también que el hecho de que los impuestos al ingreso incidan sobre los productos del trabajo impone limitaciones en el grado de progresividad deseable, sobre todo si se considera que se desalienta la acumulación de capital humano.

Por su parte, la economía informal evade el impuesto al ingreso y eso alienta su proliferación. No obstante, el mismo tipo de incentivo se diluye con los gravámenes al consumo, ya que del ingreso que se genera en actividades informales se gasta en negocios formalmente constituidos. De esto se desprende que quizá la opción conferida a los gobiernos estatales de cobrar una sobretasa en el IVA sea superior a la de los impuestos a la nómina que muchos de ellos aplican.

A pesar de todas estas limitaciones, los impuestos al ingreso son necesarios para diversificar las fuentes de ingresos del gobierno, para fortalecer la recaudación, e inducir cierta progresividad dentro del sistema tributario, a pesar de que ésta puede promoverse de manera más efectiva a través de los programas de gasto gubernamental. Además, mientras otras naciones gravan el ingreso en países que, como México, son receptores importantes de inversión extranjera, la no-imposición de la renta generaría una transferencia a los fiscos del país en que aquella se origina, y que hoy acreditan el impuesto pagado en las economías receptoras de capital. Sin embargo, en la evaluación del diseño de estos impuestos, conviene tener presente que desalientan el esfuerzo laboral y la inversión, y que resultan en tratamientos inequitativos, asociados a las dificultades para medir y fiscalizar el ingreso, y al tratamiento fiscal que reciben las pérdidas de las empresas.

En relación con los efectos negativos sobre la inversión, diferentes países han adoptado modalidades especiales de los impuestos al ingreso empresarial con

el propósito de atenuarlos. Destaca la aplicación de una tasa preferencial a las utilidades reinvertidas o bien la adopción de algún instrumento cercano a una base consumo para estimular la inversión, aunque sin llegar al extremo de impedir que las empresas extranjeras acrediten en su país de origen del impuesto pagado, como ocurre cuando se utiliza esa base. En este sentido, el ISR empresarial en México utiliza el método de deducción inmediata de las compras, en lugar del de costo de lo vendido. Asimismo, ciertas empresas cuentan con la opción de deducir en forma inmediata el valor presente de la depreciación de sus activos fijos, valorándolo en una tasa de interés inferior a la del mercado. Con este esquema, si bien la tasa marginal de impuesto a los ingresos del capital no es cero, como sería el caso con una base consumo (donde se dedujeran de inmediato el valor de las inversiones en activos fijos), sí puede ubicarse muy por debajo de la tasa estatutaria, y constituirse en un estímulo importante para la inversión. Algo similar puede obtenerse con el esquema de una tasa preferencial para las utilidades reinvertidas, vigente en México entre 1999 y 2000. Sin embargo, este esquema favorece la elusión del impuesto, induce artificialmente la retención de utilidades, limita el flujo del capital hacia usos más productivos y confiere beneficios a todo tipo de inversiones, incluidas las de carácter puramente financiero.

La consolidación de resultados fiscales entre entidades relacionadas constituye otra práctica común para atenuar los efectos negativos de los impuestos a los ingresos empresariales. En este caso, el problema surge del tratamiento que se da a las pérdidas, que pueden amortizarse contra utilidades de ejercicios posteriores, aunque sin resarcir los costos financieros involucrados en el aplazamiento de esa operación. De esta manera, el gravamen pone en desventaja a empresas en expansión, a proyectos de inversión con un largo periodo de gestación o bien a aquellos cuyos resultados son altamente sensibles al ciclo de los negocios. En este contexto, la posibilidad de consolidar las pérdidas de este tipo de empresas con otros negocios cuyos resultados son más estables elimina este castigo.

5.2 El impuesto al valor agregado

El IVA se define como un impuesto diseñado para gravar, en forma uniforme, el gasto en consumo de los residentes de una economía. Todas las ventas de bienes y servicios, incluidas las importaciones, están gravadas, y se permite acreditar el impuesto trasladado en las compras; de esta manera, el impuesto deja fuera de la base la inversión fija bruta. Este mismo tratamiento se extiende a la inversión en inventarios en la medida en que el impuesto se causa sólo con la enajenación de bienes. En este sentido, a diferencia del impuesto sobre la renta, el IVA grava el ingreso sólo cuando se consume, por lo que no desalienta la formación de capital, aunque, al igual que los impuestos al ingreso sobre productos del trabajo, sí desincentiva el esfuerzo laboral. Por otra parte, a las exportaciones se les confiere el tratamiento de tasa cero, es decir, no se causa el impuesto con la enajenación pero sí se acredita el IVA trasladado en las compras, lo cual deja el valor de las exportaciones libre del IVA, con el argumento de que no constituyen gasto en consumo para los residentes del país.

Además de lo anteriormente señalado en relación con la formación de capital, el IVA, en principio, no distorsiona la asignación intersectorial de recursos al conferir un tratamiento simétrico a los diferentes bienes y servicios disponibles en la economía. Sin embargo, en la práctica resulta imposible que el IVA sea de carácter general. A pesar de esto, el IVA se concibe como una fuente recaudatoria clave de los sistemas tributarios. Es un impuesto que involucra a una administración sin grandes complicaciones, que presenta un elevado potencial de recaudación y, lo que es posiblemente más importante, que constituye una forma de tributación que resulta relativamente neutral en relación con la asignación de recursos, no obstante sus limitaciones en cuanto a generalidad. Por otra parte, en una economía como la mexicana, este impuesto constituye, tal vez, la opción más importante para gravar a la gran cantidad de personas que participan en diversas actividades informales.

La falta de generalidad del IVA obedece a diversos factores. Ciertos servicios son difíciles de administrar dentro del gravamen, entre los que destacan los implícitos a la ocupación de casas habitación, los relacionados con su

construcción y los servicios domésticos. Esto a su vez sugiere un tratamiento de exención a la renta de casas, con el propósito de promover simetría. Otra problemática se origina por la gran cantidad de servicios en los que concurre simultáneamente el sector privado y público, debido a que este último los ofrece bajo esquemas de subvención. Dentro de éstos, sobresalen los servicios médicos y los de educación, que también reciben un tratamiento de exención, aunque la misma situación con respecto al impuesto podría justificarse con base en la búsqueda de simetría entre la formación de capital físico y la de capital humano. Por otra parte, el tratamiento de varios servicios financieros presenta problemas asociados a la identificación de qué proporción se constituye como consumo y cuál como un uso intermedio en el proceso productivo. Sin embargo, a pesar de que se confiere la exención, los servicios financieros quedan finalmente gravados, en la medida en que las ventas de los usuarios de estos servicios están gravadas por el IVA y éstos no están en posibilidad de tomar el crédito que correspondería al traslado de IVA de los proveedores. Finalmente, dentro de las actividades típicamente exentas del gravamen se encuentran aquéllas que, por su pequeña escala de operación, incurrirían en costos desproporcionados para cumplir con las disposiciones del impuesto.

Resulta importante destacar que con el tratamiento de exención, el valor agregado en los bienes o servicios sujetos a este impuesto conserva cierta carga tributaria, ya que el IVA trasladado en las inversiones y compras de insumos no se acredita. De esta situación se desprenden dos implicaciones interesantes. Por una parte, la magnitud de esa carga resulta arbitraria y depende, entre otras cosas, del grado de integración vertical de las actividades exentas. Por otra parte, el tratamiento de exención puede conferir una ventaja a los productores externos, ya que en general la carga fiscal en los productos exportados es inexistente. Esto explica por qué, en general, las actividades exentas están integradas por servicios, en los que el comercio exterior es prácticamente inexistente.

Además de las exenciones, en algunos regímenes se otorga un trato preferencial a ciertos productos, que contempla incluso la extensión de la tasa cero más allá de los productos exportados, lo cual deja el valor agregado de las

actividades involucradas totalmente libre del gravamen. La justificación de esta política descansa, la mayoría de las veces, en la intención de introducir equidad vertical en el IVA, de manera que las actividades sujetas a tratamiento preferencial incluyen aquellas que absorben una proporción elevada del gasto de los estratos más pobres de la población, como la venta de alimentos. Cabe, sin embargo, señalar que, como mecanismo de redistribución, el IVA presenta amplias deficiencias. Por un lado, la administración del gravamen se complica por la necesidad de llevar a cabo devoluciones del impuesto trasladado en los insumos a un gran número de contribuyentes. Asimismo, el extender esas devoluciones más allá de las empresas exportadoras, cuya supervisión resulta relativamente sencilla, da lugar a oportunidades de evasión. Por otra parte, debido a la baja participación de los estratos más pobres de la población en el consumo total, el valor de su gasto en los bienes o servicios que tradicionalmente reciben un tratamiento preferencial en el IVA, es solamente una fracción pequeña del que realizan las familias más prósperas. El resultado es que, de removerse el tratamiento preferencial, lo recaudado de la población rica compensaría el incremento en la carga fiscal de los estratos más pobres. De esta manera, si el gasto público cuenta con un grado de progresividad razonable, a través de los programas de salud, de educación y de asistencia especial para los más pobres, los recursos recaudados con la eliminación de ese tratamiento beneficiarían a final de cuentas a estos últimos. Sirva como ejemplo de estas consideraciones que en México 30% de la población más pobre absorbe sólo 12% del consumo total de alimentos, mientras que 10% de la población con mayores ingresos absorbe 28.5%. Conviene también señalar que menos de una quinta parte del sacrificio en recaudación en que se incurre por el tratamiento de tasa cero en los alimentos es atribuible a alimentos básicos como pan, tortilla, leche y huevo.

5.3 Impuestos especiales

Los sistemas tributarios cuentan con un impuesto que grava una base amplia del gasto de las familias a una tasa más o menos uniforme, y con un conjunto de impuestos que se aplican al consumo específico de ciertos bienes y servicios. Este conjunto de impuestos constituyen, junto con los gravámenes a las importaciones, una de las formas de tributación más antiguas del mundo. En

términos generales, son considerados como una forma eficiente para fortalecer los ingresos tributarios, en la medida en que se aplican a bienes o servicios cuya demanda tiene una elasticidad reducida (como electricidad o consumo de agua), con lo cual se minimizan los efectos adversos sobre la asignación de recursos, o bien a bienes o servicios cuyo uso puede resultar inconveniente desde un punto de vista social (como las bebidas alcohólicas y los productos tabacaleros), aunque recientemente también los impuestos sobre los combustibles son incluidos en este grupo.

Este tipo de impuestos se caracteriza también por las facilidades que ofrecen desde un punto de vista administrativo, en la medida en que su retención y entero involucra a un número reducido de contribuyentes. Por otra parte, el tipo de factores que justifican la utilización de este tipo de gravámenes da lugar a la aplicación de tasas impositivas relativamente elevadas, aunque esta política llevada al extremo enfrenta problemas relacionados con el contrabando o con otras actividades informales.

La base de estos impuestos es, en términos generales, el consumo, lo cual implica que los impuestos especiales se aplican tanto a la producción doméstica como a las importaciones, y se otorga un reembolso en la exportación.

Las tasas o las cuotas del impuesto muestran una gran variación entre diferentes países, por lo cual la definición de un estándar internacional no resulta factible. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en general, las tasas se caracterizan por ser elevadas. Se observan también tratamientos diferenciados de acuerdo con características muy específicas de los bienes, en el caso de los impuestos al tabaco o del contenido de alcohol en los que se aplican a las bebidas destiladas o fermentadas. Finalmente, los impuestos a los combustibles, por lo general, están concentrados en los aceites minerales y se subdividen de acuerdo con consideraciones técnicas: gasolina con y sin plomo, diesel, turbosina, combustibles pesados, etcétera. Algunos países gravan también otros energéticos como el gas, el carbón o la energía eléctrica.

5.4 Impuestos a las transacciones financieras

Este tipo de impuestos ha ganado popularidad en los últimos años y se ha adoptado en varios países latinoamericanos. Su antecedente más cercano son los de impuestos de timbre, que actualmente se utilizan solamente en transacciones con bienes raíces. Resulta también interesante señalar que los impuestos a las transacciones financieras (ITF) se han introducido como un último recurso, en situaciones marcadamente críticas, en el manejo de las finanzas públicas. En este sentido, su utilización se planteaba solamente como algo temporal. Sin embargo, en la mayoría de los casos, se han convertido en fuentes permanentes, aunque altamente cuestionables, de ingresos públicos. En general, la base del impuesto está constituida por los retiros de cuentas bancarias (en algunos casos también se contemplan los depósitos), e incluyen principalmente el giro de cheques, las transferencias electrónicas y las disposiciones de cajeros automáticos. Las características de las cuentas bancarias y las transacciones cubiertas en el impuesto se definen con el propósito de entorpecer su elusión, y tiene como objetivo que prácticamente todas las transacciones efectuadas a través del sistema bancario queden gravadas. Los criterios para definir las transacciones exentas abarcan, por un lado, las que resultan claves para el funcionamiento del sistema financiero. Éstas, en general, incluyen las operaciones de reporto que llevan a cabo los intermediarios financieros con el banco central. Sin embargo, algunos regímenes también contemplan las operaciones interbancarias y las relativas a títulos financieros¹³, aunque esto implica sacrificar recaudación. Por otra parte, se excluyen las transacciones de instituciones que están en general exentas del ISR, como las de las representaciones de gobiernos extranjeros, sociedades sin fines de lucro y algunas agencias gubernamentales. Finalmente, se eximen también ciertas transacciones con el propósito de evitar que el gravamen incida doblemente sobre algunas fuentes de ingreso, como es el caso de los pagos de nómina y las liquidaciones de impuestos, incluidas, por

¹³ El tipo de operaciones financieras excluidas del pago del impuesto varía de un país a otro, incluidas en éstas la compra de títulos, el pago de primas de seguro, las transacciones de instituciones financieras con el banco central, las compras de acciones en fondos de inversión, las que llevan a cabo agentes especializados en valores, la compensación de acciones y las interbancarias.

supuesto, las de los ITF. Si bien todas estas exenciones de una u otra manera se justifican, su introducción también abre formas de elusión del impuesto. En algunas ocasiones, los gravámenes se han introducido sólo como mecanismos de control de otros impuestos, al hacerlos acreditables contra estos últimos. Sin embargo, la mayoría de las veces constituyen una fuente independiente de ingresos gubernamentales.

En la medida en que resulta imposible gravar el universo de transacciones financieras, debido a que existen operaciones en efectivo o en derivados, u operaciones que simplemente rebasan el ámbito geográfico de aplicación del impuesto, los ITF presentan amplias oportunidades de elusión, lo cual explica que las tasas prevalecientes típicamente sean bajas, ya que fluctúen en un rango de entre 0.25% y 1%.

La recaudación que generan los ITF fluctúa entre 0.2 % y 1.3 % del PIB. Sin embargo, en algunos casos los ingresos fiscales generados han sido significativamente mayores –entre 2.3 % y 3.5 % del PIB en Ecuador–, debido a la aplicación de una tasa en la parte alta del rango antes mencionado y a que la base incluía tanto retiros como depósitos. Cabe también señalar que la recaudación suele ser más elevada en los primeros meses de operación del impuesto, y se reduce en la medida en que las economías desarrollan formas de elusión, como el endoso de cheques o incluso de cuentas por cobrar. Es decir, la productividad del impuesto (definida como el cociente entre la recaudación como porcentaje del PIB y la tasa aplicable) muestra en general una tendencia decreciente a través del tiempo, y también está inversamente relacionada con la tasa de dicho impuesto. Se observa, asimismo, que en términos de recaudación los ITF suelen tener más éxito en economías en las que no existe una tradición de fuga de capitales.

Los ITF presentan ciertas ventajas desde el punto de vista administrativo, ya que para hacerlos efectivos basta con fiscalizar a ciertas entidades financieras que constituyen un número limitado, en comparación con el total de los contribuyentes potenciales del IVA o del ISR. Por otra parte, en lo relativo a la equidad vertical, los ITF tienen también cierto atractivo, en la medida en que las personas de bajos recursos prácticamente no hacen uso del sistema

financiero. Sin embargo, aun en estas dos dimensiones, su desempeño es mixto, mientras que, desde el punto de vista de la eficiencia, constituyen una forma muy inferior de tributación.

En cuanto a las cuestiones administrativas, las facilidades de elusión resultan en cambios continuos en la regulación, y en algunas ocasiones dan lugar a disposiciones que, desde cierta perspectiva, rayan en lo absurdo. En algunos casos, se gravan los endosos de los cheques, mientras que en otros, el uso repetido de los endosos o bien de los cheques al portador queda estrictamente prohibido. Por otra parte, en la medida en que los ITF promueven la economía informal, erosionan la base de otros impuestos menos distorsionantes.

En la parte de la equidad vertical, ciertas características de los ITF los hacen regresivos, dadas las facilidades de las empresas y de los consumidores más prósperos de eludir el impuesto a través de la apertura de cuentas en el exterior.

En ciertas condiciones, los ITF son similares a los impuestos al ingreso. Sin embargo, en la medida en que gravan tanto las transacciones intermedias como las finales, la carga fiscal se hace piramidal y provoca que la tasa a la que se grava efectivamente ese concepto resulte, hasta cierto punto, arbitraria en función, entre otras cosas, del grado de integración vertical de las diferentes actividades productivas. El hecho de que no todas las transacciones fluyan por el sistema financiero, también distorsiona la relación entre la carga fiscal y la capacidad de pago. Algo similar ocurre cuando algunos rubros son gravados más de una vez. Por ejemplo, si la nómina se liquida a través de una transferencia bancaria del patrón, el impuesto se incurre cuando se percibe el ingreso y cuando se gasta, y así los ingresos laborales quedan doblemente gravados.

Además de estos problemas relacionados con la definición de la carga fiscal, los ITF también inciden negativamente sobre el sistema de pagos y sobre el desarrollo del sistema financiero, y de ahí que se desaproveche el potencial de este impuesto en la promoción del crecimiento económico. A pesar de que estos impuestos se introducen con tasas moderadas, en general dan lugar a un aumento en el uso del efectivo y a una pronunciada reducción en el número

de cheques procesados.¹⁴ Asimismo, las estimaciones disponibles sugieren que cuando se gravan las operaciones con títulos, aun con tasas impositivas reducidas, se pueden generar grandes distorsiones en los mercados financieros.¹⁵ En este sentido, no es extraño observar que, ante la implantación del ITF, las grandes emisoras recurran a los mercados externos para su financiamiento, mientras que, para economías ampliamente integradas a los mercados financieros internacionales, una proporción importante de las operaciones con títulos emigra a otras latitudes. Esto resulta en un incremento en el costo de capital para las empresas, e incide negativamente en la inversión y en la creación de empleos bien remunerados.

5.5 Impuestos a la riqueza

En términos económicos, la riqueza es equivalente al valor presente del ingreso generado por los activos netos de una persona. Un impuesto sobre esa base es entonces, conceptualmente, equivalente a un impuesto al ingreso. Sin embargo, debido a problemas obvios en la valuación del capital humano, los impuestos a la riqueza se refieren a la de carácter físico, que incluiría los activos reales, tales como tierra, construcciones y maquinaria; los financieros, como acciones y bonos, y los bienes de consumo durable, es decir, casas habitación, mobiliario, enseres y automóviles, descontados los pasivos. Una vez excluido el capital humano, la equivalencia antes mencionada se limita a los ingresos al capital, que de cualquier manera guardan cierta relación con la capacidad de pago de los contribuyentes.

Concebidos de esta manera, los impuestos a la riqueza presentan, en principio, cierto atractivo en términos de la equidad del sistema fiscal. En la parte de equidad vertical, esto es resultado de que, presumiblemente, la concentración de la riqueza es mayor que la del ingreso, de manera que aun con un gravamen proporcional al valor de aquélla se consigue progresividad. Esta característica puede incluso acentuarse si se excluyen de la base gravable activos de escaso valor, lo cual también facilita la administración del impuesto.

¹⁴ En el caso de Colombia, se reporta una caída de 47% en el número de cheques girados, mientras que en Brasil la contracción llegó a ser de 30%. Ver Coelho, Ebrill y Victoria Summers (2001).

¹⁵ Ver Albuquerque (2001).

En lo relativo a la equidad horizontal, estos impuestos podrían compensar deficiencias asociadas a la medición, para fines fiscales, del ingreso, aunque esto supone que el valor de los activos es fácilmente medible y verificable. Éste es el caso de muchas empresas, aunque dentro de ciertas limitaciones, por lo cual algunos países, incluido México, utilizan un impuesto al activo orientado a incrementar la efectividad del ISR empresarial. En el caso de las personas físicas, el impuesto a la riqueza se justificaría por el hecho de que ciertos componentes del consumo, como el uso de una casa habitación, son difíciles de gravar.

En cierto modo, los impuestos a la riqueza también favorecen la neutralidad del sistema fiscal, ya que el gravamen marginal sobre el ingreso generado por los activos sujetos al mismo resulta ser de cero.

Sin embargo, en todas estas dimensiones, los impuestos a la riqueza tienen también limitaciones, por lo que, generalmente, su aplicación presenta grandes complicaciones de carácter práctico y es bastante nociva para el desarrollo de las actividades productivas.

En relación con la equidad vertical, las limitaciones se derivan, entre otras cosas, de que la riqueza física constituye una proporción importante de la riqueza total de los retirados, de las personas dedicadas a actividades agropecuarias y de la clase media urbana, para los cuales una elevada carga fiscal sería difícil de justificar. Asimismo, la obligación de pagar el impuesto, independientemente del nivel de ingreso corriente, puede resultar anormalmente onerosa para algunas personas, e incluso puede forzarlas a liquidar activos en condiciones desventajosas. En este sentido, conviene tener presente que para una gran variedad de activos, como la propiedad raíz, incluidos algunos predios agrícolas, la joyería y las obras de arte, el rendimiento está integrado más por ganancias de capital que por el ingreso que éstos generan.

Lo anterior, así como otras consideraciones de tipo práctico, podría dar lugar a la exclusión de ciertos activos de la base del impuesto, lo cual por sí solo limitaría su capacidad de recaudación. Por otra parte, en la medida en que la

base gravable debe definirse en términos de los activos netos de pasivos, una vez que algunos de aquéllos quedan excluidos, la erosión en la recaudación se multiplica, dado el incentivo que tienen los contribuyentes de alinear sus deudas con los activos que permanecen en la base del impuesto. Así, no resulta extraña la baja capacidad para generar recursos públicos, característica de los impuestos a la riqueza en el escaso número de países que los utilizan.

La posibilidad de alcanzar a los contribuyentes cuando el ingreso resulta difícil de fiscalizar también presenta su propia problemática, debido a las dificultades para valorar de manera precisa cierto tipo de activos. Es el caso de aquellos contribuyentes que no están sujetos a transacciones frecuentes, tales como las acciones de sociedades privadas, los activos personales, incluidos joyería y obras de arte, y los bienes raíces. Sin embargo, los problemas se extienden incluso a los activos que se comercian en bolsas organizadas para ese propósito, debido al comportamiento caprichoso que caracteriza a los mercados ocasionalmente. Existen también dificultades administrativas asociadas al tratamiento que debe darse a las patentes y a otros activos intangibles. Incluso, debido principalmente a todas estas complicaciones de carácter práctico, el uso de los impuestos a la riqueza es bastante limitado. Lo más común es la imposición a ciertas formas de riqueza, como en el caso del impuesto predial y de la tenencia sobre uso de automóviles. No obstante, estos gravámenes pueden también entenderse como pagos en contraprestación por el uso de ciertos servicios públicos.

Desde el punto de vista de la eficiencia, debido a la relación entre ingreso y riqueza antes mencionada, un gravamen sobre esta última puede dar lugar a problemas de doble tributación, con consecuencias particularmente negativas para la formación de capital. En este sentido, destaca que el impuesto al activo que prevalece en México es totalmente acreditable en el pago del impuesto sobre la renta. Por otra parte, el escaso uso de los impuestos a la riqueza en diferentes países da lugar a otro tipo de distorsiones, que en el caso de los impuestos al ingreso están ausentes. Éstas se refieren a la posibilidad de eludir el gravamen con la relocalización geográfica de los activos sujetos al mismo, lo cual puede ser particularmente devastador en países que, como México, están ampliamente integrados a los mercados internacionales de capital.

Finalmente, si por razones de carácter práctico ciertos activos quedan excluidos del gravamen, se favorece artificialmente la inversión en éstos, lo cual, en general, limita las posibilidades de crecimiento de la economía.

PARTE III

Alternativas de Reforma Fiscal

6. El lado del gasto: los mecanismos legales e institucionales

Existen aspectos institucionales y legales sobre los que hay que trabajar previamente para que las reformas tengan el impacto y el resultado deseados. Más allá de las características que debe tener la reforma, es importante responder a las preguntas:

- a) ¿Cómo garantizar que la reforma fiscal sea efectivamente redistributiva?
- b) ¿Cómo garantizar que el gasto se aplique de manera eficiente?
- c) ¿Cómo garantizar que la recaudación sea eficiente?

Una parte de la respuesta a estas interrogantes descansa en los elementos institucionales y legales que cobijan la política fiscal. En particular, es importante trabajar en la modificación y en la aprobación de una Ley de Presupuesto Federal porque de eso depende que el presupuesto se asigne, en primera instancia, con criterios de eficiencia y equidad.

Con respecto al primer punto, hemos argumentado que, tradicionalmente, el gobierno federal ha realizado una mala labor distributiva ya que el gasto no ha llegado en forma prioritaria a la población pobre. Por ello, es importante incluir en la Ley de Presupuesto Federal una cláusula de equidad para la política de gasto social en su conjunto, como se ha hecho en años recientes para los programas sociales dirigidos. Debe anotarse, sin embargo, que esto sólo puede darse de manera gradual; a algunos países que lo han logrado les ha tomado más de un década. De aquí la importancia de establecer en la Ley un artículo transitorio en este aspecto.

Por otro lado, para saber si el gasto se aplica de manera eficiente, más allá de los problemas políticos¹⁶, es importante desarrollar indicadores de desempeño del presupuesto público. Ésta es una tarea difícil de llevar a cabo, sobre todo si no se cuenta con un sistema de presupuestación que permita hacerlo. En la

¹⁶ Nos referimos a los problemas causados por grupos de presión.

actualidad, a pesar de algunos intentos por modernizarlo, nuestro sistema es obsoleto ya que no permite costear las actividades del sector público, sin lo cual es difícil evaluar su eficiencia. Es necesario, pues, cambiar radicalmente la manera como se elaboran los presupuestos de egresos de la federación. Para evaluar el gasto en términos de su costo-efectividad, el otro gran reto será garantizar la generación y la transparencia de indicadores de impacto adecuados. Estos indicadores facilitarán la evaluación de la eficiencia del gasto público. Con ello, se tendrán las condiciones necesarias, más no suficientes, para gastar mejor. Nueva Zelanda ha llevado a cabo importantes acciones en este sentido; México también lo debe hacer de manera más profunda de como lo ha hecho hasta hoy a través de su política económica.

También es necesario evaluar la pertinencia legal de manera que la Ley de Presupuesto Federal establezca responsabilidad fiscal en los tres órdenes de gobierno, como sucede en otras naciones, para que las metas de balance presupuestal incluyan a todo el sector público y no sólo al gobierno central; asimismo, se deberá considerar la incorporación de ajustadores automáticos para que las variables económicas que influyen en el comportamiento de las finanzas públicas evolucionen de forma distinta a la anticipada. Además, es importante adecuar las cuentas públicas a las guías internacionales con el propósito de (i) medir la situación patrimonial del sector público, (ii) registrar el gasto público en términos devengados, y (iii) clasificar las entidades públicas en comerciales y no comerciales.

También es importante que se mejoren los sistemas de información del SAT, de manera que la información pueda reportarse y permita elaborar los análisis necesarios para mejora de la recaudación¹⁷. En particular, debe trabajarse en sistemas que puedan arrojar la información por sector, rama y actividad económica, así como por el total recaudado por impuesto en cada entidad federativa¹⁸. Éste es un prerrequisito para elaborar cualquier reforma fiscal; de otra manera, cualquier cambio se haría, en cierto sentido, “a ciegas”.

¹⁷ La Subsecretaría de Egresos cuenta desde hace más de 6 años con una página de Internet, con información muy completa, mientras que la Subsecretaría de Ingresos no.

¹⁸ Sin esta información, el sistema de transferencias seguirá siendo ineficiente.

Además, ello permitiría mejorar los sistemas de auditoría ya que se dirigiría mejor.

A pesar de que algunos de estos cambios pueden hacerse aun sin la aprobación del Congreso, es sorprendente que aún no se hayan realizado. El actual gobierno, al iniciar su gestión, se mostró interesado por esta propuesta, pero con el tiempo parece haber perdido el interés. Por otro lado, es necesario establecer claramente qué pasaría si los objetivos no se cumplieran, por alguna causa imputable a la propia administración pública. En principio, aquí partimos de la base de que las modificaciones institucionales y legales contienen una serie de incentivos adecuados que coadyuvarían al cumplimiento de las metas. En los casos extremos de incumplimiento imputable al funcionario responsable, deben establecerse las sanciones correspondientes en la Ley de Responsabilidades de la Administración Pública Federal. De otra manera, las reformas corren el peligro de no tener el impacto esperado. Con estos elementos, la población tendrá mayores garantías de que el pago de los impuestos estará ayudando verdaderamente a solucionar los problemas de distribución y de pobreza existentes en el país, así como a la eficiente aplicación de los recursos.

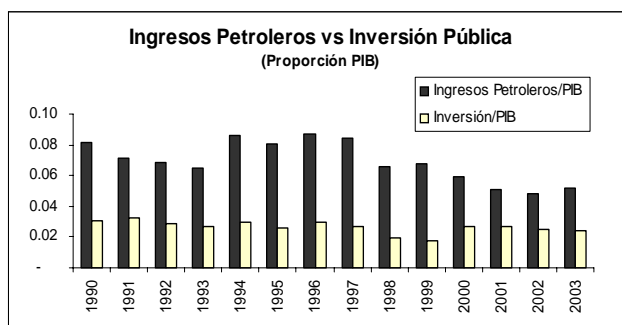
Por último, es importante redefinir el papel de los ingresos petroleros en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La teoría sugeriría que la renta petrolera debería utilizarse exclusivamente en inversión productiva con alto rendimiento social y/o económico, ya que son ingresos no recurrentes; por su parte, los ingresos tributarios, que son recurrentes, deberían ser capaces de financiar el gasto de operación del gobierno (servicios de educación y salud incluidos). Alternativamente, parte de estos recursos pueden utilizarse para la reducción de la deuda pública. En muchos países, esto pasa con los ingresos provenientes de la explotación de recursos no renovables. Una adecuación legal en este sentido debería también considerarse¹⁹ en la Ley Federal de Presupuesto Público. Es decir, debería de invertirse en actividades productivas

¹⁹ El anteproyecto presentado por el PRI sí contempla este aspecto, aunque sería necesario considerar algunas salvaguardas.

al menos 80% de la renta petrolera. Como se sabe, México ha gastado, por lo menos en los últimos veinte años, una buena parte del ingreso petrolero en gasto corriente, lo cual impide distribuir generacionalmente sus beneficios. Baste con señalar que el promedio de la renta petrolera en la década de los noventa, como proporción del PIB, oscila alrededor de 5.5%, mientras que el gasto en inversión productiva es de tan sólo de 2.5% del PIB, en promedio (ver gráfica 6.1).

En síntesis, creemos que si se cuidan estos aspectos, una reforma fiscal integral²⁰ tendría muchas más probabilidades de aprobarse y de rendir los frutos esperados. Una reforma de tal magnitud no puede presentarse aislada de todos sus componentes y como un aspecto solamente recaudatorio. Es, en el fondo, una parte de todo el aparato gubernamental y del proyecto de nación que queremos. No exageramos al decir que la reforma fiscal es el principal cuello de botella de la economía nacional, muy por encima de la reforma energética y la laboral. En todo esto, otro elemento fundamental es el federalismo fiscal, que no se cubre aquí.

GRÁFICA 6.1



²⁰ Esta reforma debe considerar la modificación radical de las relaciones fiscales intergubernamentales.

Una vez establecidos estos prerrequisitos de reforma fiscal, es posible discutir algún tipo de cambio. Insistimos en que una característica adicional sería la simplicidad, que minimizaría los sistemas de elusión y de evasión y facilitaría, además, la labor del SAT²¹.

²¹ Una reforma de este tipo siempre tiene que ser analizada a la luz de los grupos de presión que se forman alrededor de ellos. Existen ejemplos en otros países en los que los principales opositores a que el sistema tributario, sea simple y sencillo, son las agrupaciones de fiscalistas, que incluyen a abogados fiscalistas y a contadores públicos.

7. Opciones de reforma tributaria

Una característica sobresaliente del sistema tributario mexicano es su bajo nivel de la carga fiscal, que prevalece aun si se consideran las limitaciones impuestas por un nivel reducido de remuneraciones a la mano de obra. Por eso, el Estado se ha visto obligado a descansar de manera importante en los recursos petroleros y, en consecuencia, el manejo de las finanzas públicas se ha ido complicando dada la volatilidad de dichos recursos. Además, la extracción de recursos de PEMEX ha limitado el desarrollo de la producción de energéticos y ha puesto en riesgo su futuro.

Ante la precaria situación que prevalece en las finanzas públicas, asociada tanto al aparente requerimiento de expandir el gasto público en diferentes áreas, como a la necesidad de hacerle frente a diversas obligaciones contingentes, el marco tributario conduce a un clima de negocios que favorezca la inversión, ya que la elevada probabilidad de modificaciones en dicho marco, en direcciones que por el momento no se encuentran acotadas, introduce un elemento importante de incertidumbre en los procesos de planeación de las empresas.

En este sentido, urge poner en marcha reformas que confieran permanencia a la estructura de impuestos y que generen los recursos necesarios para financiar niveles eficientes de gasto público, y afrontar sin trastornos las diversas obligaciones asumidas por el sector público.

Sin embargo, ante las oportunidades que brinda la reasignación de las erogaciones actuales y la incertidumbre en relación con el monto de las obligaciones contingentes –derivada tanto de deficiencias en las evaluaciones disponibles, como de la posibilidad de atenuarlas modificando los esquemas vigentes de pensiones– es difícil precisar el monto de los recursos que habría que generar mediante reformas al sistema tributario.

Los esfuerzos de la reforma deben orientarse al desarrollo de un sistema fiscal que brinde solidez y permanencia a las fuentes de ingreso, y que ofrezca flexibilidad frente a los retos que impone el manejo de las finanzas públicas,

sin que esto entorpezca la capacidad de crecimiento económico y de creación de empleos bien remunerados.

A este respecto, destaca que la principal deficiencia en relación con la carga tributaria que prevalece en México se ubica en los impuestos al consumo. Esta característica permite fortalecer la recaudación con un impacto mínimo sobre las posibilidades de crecimiento de la economía, ya que este tipo de impuestos presenta ventajas, nada despreciables, en relación con la acumulación de capital. Diversos estudios sobre el tema, reportados en Lucas (2003), muestran que el impacto de descansar más en los impuestos al consumo que en los que gravan el ingreso del capital sobre la cantidad de activos productivos de una economía puede ser de una magnitud importante, y se exponen las diferencias en un rango que va de 30% a 60%.

Al comparar el régimen fiscal de México con el de otros países, se observa que, en términos generales, las bases sobre las cuales está estructurado nuestro sistema (un impuesto al ingreso, un impuesto al valor agregado y un conjunto limitado de impuestos especiales), parecen suficientes para generar un sistema tributario eficiente, flexible y con una elevada capacidad para producir mayores recursos para financiar las tareas gubernamentales. A este respecto, resulta de particular importancia que, para generar condiciones favorables para el crecimiento, la extensión de la base tributaria a las transacciones financieras o a la riqueza suele ser contraproducente, sobre todo en economías altamente integradas a los mercados internacionales de capital, como es el caso de México. Además, las complejidades administrativas implícitas en esos impuestos no favorecen la generación de fuentes permanentes de ingresos públicos.

Una primera aproximación al potencial de recaudación de nuestro régimen fiscal se deriva del Presupuesto de Gastos Fiscales que elabora la Secretaría de Hacienda. Este presupuesto se refiere a los montos que deja de recaudar el erario federal por concepto de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, o bien tratamientos y regímenes especiales establecidos en las distintas leyes que se aplican en el nivel federal.

El siguiente cuadro muestra las estimaciones correspondientes al presupuesto de 2003.

TABLA 7.1

Presupuesto de gastos fiscales 2003

Concepto	% del PIB	Millones de pesos	Estructura porcentual
Total	6.35	417,348	100.00
Impuesto sobre la renta	3.27	215,152	51.50
Empresarial	1.56	102,277	24.50
Personas físicas	1.72	112,875	27.00
Impuesto al valor agregado	1.89	124,305	29.80
Impuestos especiales	0.82	53,641	12.90
Estímulos fiscales	0.37	24,250	5.80

Las cifras expuestas en el cuadro sugieren un sacrificio importante en la recaudación, asociado a los conceptos ya mencionados que explican, en buena medida, la baja carga fiscal que prevalece en el país. Sin embargo, tomando en cuenta la metodología utilizada en la elaboración del Presupuesto de Gastos Fiscales, observamos que sus resultados no son necesariamente congruentes con el potencial de recaudación asociado a una reforma que favorezca la eficiencia y la equidad del sistema fiscal del país. Sólo se propone captar el sacrificio fiscal derivado de ciertos tratamientos, sin preguntarse sobre la conveniencia de los mismos desde la perspectiva de una estructura tributaria bien diseñada. En este sentido, algunos de los rubros incluidos en el cálculo, difícilmente constituyen opciones razonables para incrementar permanentemente los ingresos públicos. Tal es el caso de ciertas partidas que corresponden a beneficios fiscales no recurrentes. En otras ocasiones, como se discute a continuación, la eliminación de alguno de los rubros que integran

el presupuesto de gastos fiscales daría lugar a retrocesos en la equidad o en la eficiencia del sistema tributario. De cualquier manera, el Presupuesto constituye un punto de partida apropiado para evaluar el potencial de recaudación de diversas reformas.

7.1 Impuesto sobre la renta

El sacrificio fiscal reportado en el Presupuesto se ubica en 3.27% del PIB, lo cual implica que, en ausencia de tratamientos especiales, la recaudación del ISR sería de 8.5% del PIB, aproximadamente. Esta estimación contrasta con otras que, con base en los indicadores de las Cuentas Nacionales, ubican el potencial de recaudación, solamente de la parte empresarial, cerca de esa cifra. Sin embargo, en la medida en que en las Cuentas Nacionales las utilidades de las empresas –denominadas excedente bruto de explotación (EE)– se calculan como un residuo, éstas deben incluir una proporción importante de remuneraciones implícitas a la mano de obra en negocios de pequeña escala, así como el rendimiento de una gran variedad de activos públicos, incluidos los de PEMEX, que no están sujetos al ISR, y la renta imputada en casas habitación que son propiedad de las familias. En este sentido, la cifra reportada como EE sobreestima las utilidades gravables, y es también incongruente con el comportamiento de otros indicadores de las empresas. Para el período más reciente en que se reporta el EE, correspondiente a 2001, éste constituye cerca de 60% del PIB. Suponiendo un rendimiento bruto para el capital de 14%, integrado por 7% de depreciación y el mismo porcentaje de rendimiento neto, dicho excedente implica una relación capital-producto ligeramente mayor a 4. Si la relación capital-producto tuviese esta magnitud, la inversión fija bruta, requerida sólo para mantener constante el valor de los activos productivos de la economía, sería del orden de 30% del PIB, cifra que contrasta claramente con el coeficiente de inversión fija bruta-producto observado en promedio durante los últimos diez años, que representa sólo 18.6% del PIB.

Con base en estas consideraciones, la cifra que reporta el Presupuesto de Gastos Fiscales parece un mejor indicador del potencial para fortalecer la recaudación del ISR. Sin embargo, dicha cifra contempla las escasas deducciones personales que prevalecen actualmente, los donativos y el régimen

de deducción inmediata del valor presente de la depreciación de los activos empresariales, cuya eliminación difícilmente constituye una opción interesante para fortalecer la recaudación. Si se descuentan estos conceptos, se puede tomar como punto de partida del sacrificio fiscal el 2.80% del PIB, del cual 1.23% corresponde al ISR empresarial y 1.57% a de las personas físicas. El primero de éstos incluye, principalmente, el crédito fiscal al salario y los tratamientos preferenciales conferidos a los sectores agropecuario y de autotransporte. En el manejo del crédito fiscal al salario, se ha incurrido en excesos que merecen corregirse, aunque sería conveniente que esto se llevara a cabo dentro de una revisión general de la forma en que están definidos los impuestos sobre productos del trabajo, como se comenta más adelante. Por otra parte, los tratamientos preferenciales constituyen un mecanismo poco eficiente en términos de las políticas redistributivas que suelen perseguir las autoridades, ya que inducen un menor rendimiento social en el capital asignado a los sectores beneficiados y abren posibilidades de evasión en otros sectores. Basta sobrefacturar en los sectores favorecidos para extender el beneficio a otras actividades. Asimismo, queda la duda de si ese beneficio quiere conferirse independientemente del nivel de ingreso de los interesados; el actual régimen lo incorpora al integrar el ISR personal, que es progresivo, con el de las personas morales. En este sentido, la eliminación de los tratamientos preferenciales constituye una opción interesante para fortalecer la recaudación, con un potencial a este respecto del orden de 0.72% del PIB.

Sin embargo, dadas las complejidades de tipo contable que se derivan del régimen normal, para las actividades del sector agropecuario algunos aspectos de los tratamientos especiales podrían prevalecer, aunque éstos sólo se confieran a los productores de escasos ingresos, que de todos modos daría lugar a un potencial de recaudación más reducido.

En cuanto a las personas físicas, el sacrificio en recaudación de 1.57% del PIB incluye un conjunto de prestaciones sociales y ciertos pagos por servicios laborales que son deducibles para el empleador y no gravables para el trabajador. En muchos casos, el tratamiento preferencial que reciben estas formas de remuneración, desde un punto de vista tributario, no es fácilmente justificable con base en principios económicos. Si bien cuando se trata

erogaciones obligatorias, como las contribuciones al IMSS, a las Afores y al Infonavit, y cierto tipo de indemnizaciones, la exención se justifica debido a los escasos márgenes para manipular la carga tributaria y a que las pensiones derivadas de dichos fondos son gravables para el trabajador, aunque con una deducción demasiado elevada; en otros casos, como los pagos por tiempo extra, las gratificaciones o primas vacacionales, así como las contribuciones a las cajas de ahorro y otras prestaciones sociales, el tratamiento preferencial se convierte casi siempre en un mecanismo para manipular cargas tributarias, y resta equidad y eficiencia al sistema fiscal.

La legislación actual busca atenuar la erosión que generan las prestaciones en la base gravable a través de un subsidio, cuyo monto varía en dirección inversa a la proporción de aquéllas en la remuneración total. Sin embargo, la presencia del subsidio ha incrementado significativamente la complejidad administrativa del impuesto.

Por otra parte, el subsidio, así como el crédito al salario mencionado anteriormente, guarda también una relación inversa con el nivel de ingreso de los trabajadores; esto, en la práctica, provoca que una cantidad importante de trabajadores no pague ISR. En el caso del crédito al salario, el sacrificio en la recaudación calculado por la Secretaría de Hacienda es equivalente a 0.51% del PIB. Asimismo, tomando en cuenta que las prestaciones constituyen cerca de una tercera parte de las remuneraciones, el potencial de recaudación asociado a su incorporación plena a la base del impuesto resulta interesante, como sugiere la cifra del sacrificio fiscal antes reportada. Existen, no obstante, prestaciones de carácter general, que son prácticamente imposibles de incorporar directamente a la base del ISR personal. Sin embargo, en estos casos, la recaudación podría también fortalecerse si se imponen restricciones al otorgamiento de las prestaciones y que limiten el abuso por parte de los contribuyentes.

Otra problemática del impuesto sobre la renta de las personas físicas tiene que ver con que la tasa del gravamen es altamente progresiva, o sea que da lugar a tasas marginales elevadas, aun con niveles de ingreso moderados. Esto, en el mejor de los casos, inhibe la creación de empleos en el sector

formal de la economía, propicia la evasión, y puede también afectar negativamente diversas acciones encaminadas a aumentar la productividad de la mano de obra. En este sentido, con la incorporación de las prestaciones exentas y ciertas formas de remuneración a la base del impuesto, sería también indispensable reducir la elevada progresividad que muestra actualmente la tarifa del impuesto personal para estratos de ingreso medio. Incluso, una opción interesante de reforma al ISR de las personas físicas contemplaría la utilización de los recursos derivados de la incorporación de las prestaciones y de otros pagos que reciben un tratamiento especial a la base del impuesto, para promover una tarifa que genere menos distorsiones en el mercado laboral y para eliminar el impuesto sustitutivo del crédito al salario.

En un trabajo reciente, Trigueros y Fernández (2000) proponen una tarifa en la que, al incorporar una tercera parte de las prestaciones y otros pagos exentos a la base del impuesto, la recaudación permanece constante. En este ejercicio, el crédito al salario permanece prácticamente inalterado, con el propósito de no incrementar de manera desproporcionada la carga tributaria de los trabajadores con menores ingresos. Sin embargo, se propone también una mecánica para eliminar gradualmente los beneficios que confiere aquél, lo cual a la larga permitiría la introducción de una tarifa todavía menos distorsionante. En términos generales, la tarifa de transición confiere reducciones en las tasas marginales de impuesto para los estratos de ingreso medio. En niveles de ingreso equivalentes a cinco salarios mínimos, la tasa marginal se reduce de 17% a 11%, mientras que para diez salarios mínimos la reducción es de 24% a 17%. De acuerdo con la tarifa que prevalecería, una vez eliminado prácticamente todo el crédito al salario, de manera que éste dejara fuera del pago del ISR solamente a los trabajadores que ganan el salario mínimo, las tasas marginales correspondientes a los niveles de ingreso antes mencionados se ubicarían en 5% y 9%, respectivamente.

7.2 Impuesto al valor agregado

En el caso de este impuesto, el sacrificio fiscal identificado por la Secretaría de Hacienda es equivalente a 1.89% del PIB. Sin embargo, en esta cifra se incluye lo correspondiente a las exenciones en servicios médicos, educativos

y de vivienda, cuya existencia tiene que ver más bien con la simetría con que el impuesto afecta a diversas actividades, que con el conferimiento de algún beneficio. Eliminando estos rubros, el sacrificio se reduce a 1.61% del PIB. Existe, no obstante, la posibilidad de que aun esta cantidad sobrestime el potencial de recaudación asociado a la incorporación de diversas actividades al régimen general. En el caso de algunos rubros, el monto identificado como sacrificio fiscal corresponde a lo que se obtiene de aplicar la tasa general del 15% a una base calculada con información de las cuentas nacionales. Sin embargo, el mismo procedimiento aplicado a una aproximación de la base que prevalece en la actualidad, arroja cifras de recaudación que, aun con el fortalecimiento reciente en los ingresos provenientes del IVA, se encuentran alrededor de 40% por encima de lo efectivamente recolectado, y apuntan ya sea a deficiencias en el uso de los indicadores de cuentas nacionales o a problemas en la administración del impuesto. En relación con lo primero, el principal problema radica en la gran cantidad de supuestos que deben utilizarse para hacer compatible la base estatutaria del IVA con el escaso grado de desagregación que presentan las cuentas nacionales. En este sentido, la base del impuesto que se obtiene a través de éstas es sólo una aproximación. Por otra parte, en la medida en la que se eliminen los tratamientos preferenciales, es posible que la administración general del impuesto se vuelva más eficiente, y que se reduzca el margen entre la recaudación efectiva y la que se obtiene con los indicadores de cuentas nacionales. En la evaluación del potencial para fortalecer la recaudación, se incorporan las opciones que se presentan a continuación, aunque en ausencia de información más precisa sobre los efectos que tendría sobre esto una administración más simple del impuesto, optamos por la utilización de un criterio conservador, de manera que nuestras estimaciones deben ubicarse en el rango inferior de las verdaderas posibilidades de generar ingresos públicos adicionales.

7.2.1 Opción 1: tasa general de 15%

La opción de generalizar la aplicación de la tasa general del 15% a los productos consumidos internamente que gozan del beneficio de la tasa cero y a la zona fronteriza (donde actualmente el gravamen es de 10%), y eliminar el tratamiento de exención en servicios de transporte y espectáculos públicos,

ofrece un elevado potencial de recaudación adicional, que ubicamos en 1.32% del PIB, inferior a la cifra reportada por la Secretaría de Hacienda debido, probablemente, a la utilización de un mayor margen entre el resultado que arroja la metodología de cuentas nacionales y la recaudación efectiva. Sin embargo, cabe señalar que este potencial de fortalecimiento en la recaudación permanece prácticamente inalterado si la eliminación de la tasa cero en alimentos se combina con algunas medidas orientadas a proteger la economía popular, manteniendo también un grado razonable de generalidad en cuanto a la base del impuesto. Estas medidas podrían incluir la conservación del régimen de tasa cero en la enajenación de harina industrializada de maíz, masa de nixtamal y tortilla, con lo cual, entre otras cosas, se evitaría que el cambio en la base del IVA incidiera sobre el precio de la tortilla, y se prevendría de esta manera un problema altamente sensible desde un punto de vista político. Adicionalmente, se podría conferir el tratamiento de exención simple a la venta de vegetales en estado natural, como frutas, legumbres y cereales no industrializados. Esto último es, además, congruente con la idea de no incurrir en demasiadas complicaciones en la administración del impuesto, en la medida en que la venta de este tipo de productos resulta prácticamente incontrolable desde el punto de vista fiscal.

Por otra parte, el potencial de fortalecimiento en los ingresos públicos podría ser mayor, en la medida en que la eliminación de tratamientos especiales dé lugar a una mejor administración del impuesto. Una reducción de 10 puntos porcentuales en la tasa de evasión, que típicamente se ha ubicado alrededor de 40%, arrojaría, como mínimo, en vista de los supuestos conservadores que estamos utilizando, 0.46% del PIB de recursos fiscales adicionales.

No obstante, en ausencia de un claro convencimiento por parte de la población de que los recursos fiscales están siendo utilizados escrupulosamente en beneficio de la sociedad, un aumento de tal magnitud en la recaudación posiblemente resultaría difícil de justificar. Asimismo, un incremento abrupto en los ingresos fiscales podría presentar problemas en la coyuntura actual, caracterizada por un bajo ritmo de creación de empleos bien remunerados. Desde esta perspectiva, si bien generalizar la tasa del 15% podría ser una meta deseable en el largo plazo, en el futuro inmediato una tasa uniforme inferior a ésta presenta algunas ventajas.

7.2.2 Opción 2: tasa general de 12%

Dentro de las opciones que parecen más factibles, una tasa uniforme de 12% en el nivel federal, daría lugar a un incremento en la recaudación de 0.83 puntos porcentuales del PIB, contemplando en este cálculo tanto la eliminación de la tasa cero en alimentos y medicinas –con las excepciones antes mencionadas– y de las exenciones en servicios de transporte y espectáculos públicos, así como la mejoría en la administración incorporada en la opción 1. Sin embargo, a diferencia de la primera propuesta, su impacto sobre los recursos de las familias sería más moderado. Por otra parte, cabe señalar que dentro de la misma lógica que orienta a esta opción, una tasa uniforme de 9.6% dejaría la recaudación prácticamente inalterada, lo cual podría tener cierto mérito si se contempla dentro de un programa de mediano plazo, en el que cada año la tasa general aumentara en determinados puntos porcentuales, aunque de cualquier manera se estaría desaprovechando un mecanismo eficiente para fortalecer la recaudación en un plazo breve.

7.2.3 Opción 3: tasa 5% en alimentos y medicinas

Esta modalidad seguramente daría lugar a menor resistencia política que la considerada en la opción 2, y tendría además la ventaja, también aplicable a esta opción, de reducir el monto y la cantidad de los reembolsos en los que tiene que incurrir actualmente la autoridad con el manejo de la tasa cero, lo cual puede constituirse en un mecanismo adicional para fortalecer la recaudación. El monto de recursos fiscales que genera esta opción es del orden de 1.18% del PIB, incorporando en este cálculo la eliminación de las exenciones en servicios de transporte y espectáculos públicos y la mejoría en administración, contempladas en las opciones 1 y 2.

7.2.4 Opción 4: sustitución del régimen de tasa cero por el de exención

Finalmente, en la cuarta opción se propone sustituir el tratamiento de tasa cero en alimentos y medicinas por el de exención. En este caso, el potencial para incrementar la recaudación resulta más reducido: alrededor de 0.57 puntos porcentuales del PIB de acuerdo con nuestras estimaciones. Asimismo, en la

medida en que el tratamiento de exención confiere ventajas a los productos importados, habría que complementarlo con la imposición de aranceles, lo cual podría generar fricciones en el caso de los productos provenientes de países con los que México tiene firmados acuerdos de libre comercio. Cabe señalar que, si bien los aranceles contravendrían sólo la forma de dichos acuerdos, se debe juzgar la conveniencia de introducir cambios que pueden dar lugar a otras alteraciones que a final de cuentas resten atractivo a estos mecanismos que han desempeñado un papel fundamental en el desarrollo del país en los últimos años.

7.3 Impuestos especiales

La Secretaría de Hacienda calcula el sacrificio fiscal asociado a los impuestos especiales en el equivalente a 0.82% del PIB. Sin embargo, también en este caso, la eliminación de algunos de los tratamientos especiales que contempla la metodología utilizada en el cálculo del Presupuesto de Gastos Fiscales no resulta necesariamente apropiada como opción de reforma tributaria, además de que algunos elementos que integran el sacrificio en recaudación no constituyen fuentes para incrementar permanentemente la recaudación. Estos últimos reducen el sacrificio a 0.79% del PIB. Por otra parte, en el caso de México, algunas fuentes interesantes de recaudación, no contempladas en el Presupuesto, se encuentran desaprovechadas. Asimismo, la legislación reciente de los impuestos especiales se ha debatido entre el uso de cuotas fijas y tasas *ad-valorem*, sin contarse a la fecha con una combinación que favorezca la simplicidad administrativa y el fortalecimiento de la recaudación. A continuación se discuten estos puntos.

7.3.1 Ampliación de la base

El consumo de electricidad, los servicios telefónicos y posiblemente también el uso de agua por parte de las familias presentan características apropiadas, en términos de simplicidad administrativa, baja elasticidad de demanda y escasa incidencia sobre las decisiones de inversión, para ser sujetos a un gravamen especial orientado a fortalecer los ingresos públicos. Sin embargo, de manera hasta cierto punto irónica, en algunos casos las tarifas por consumo

de electricidad y agua se encuentran subsidiadas, lo cual sugiere la presencia de importantes obstáculos de carácter político en la instrumentación de impuestos especiales. Con estas condiciones, la racionalización de los subsidios sería una mejor alternativa para fortalecer los ingresos públicos.

Por otra parte, no es difícil imaginar que en el futuro cercano las telecomunicaciones y el sector eléctrico se encuentren en procesos de reforma, lo cual también representaría un obstáculo para gravar estos servicios. Incluso, la incorporación reciente de algunos servicios relacionados con las telecomunicaciones a la base de los impuestos especiales podría ser cuestionable. Esta consideración reduciría el potencial de incremento en la recaudación en impuestos especiales que toma como base el Presupuesto de Gastos Fiscales de 0.79% del PIB a 0.59% del PIB, ya que dicho Presupuesto incluye la extensión del impuesto especial a otros servicios similares.

La misma lógica se aplicaría al nuevo gravamen a las bebidas elaboradas con fructuosa, cuyo propósito, aparentemente, es el de conferir beneficios a la industria azucarera nacional. Independientemente de si éstos se justifican o no, el impuesto constituye un mecanismo muy inferior para promover ese propósito. Con esto, el potencial de incremento en la recaudación quedaría en 0.40% del PIB –removiendo un impuesto especial que gravaría a todos los refrescos–, el cual contempla sólo la extensión del impuesto especial a los combustibles al gas L. P. Una posible desventaja de gravar el gas L. P., sería que se favorecería el uso de fuentes alternativas de energía, como la leña, cuyas consecuencias desde el punto de vista del medio ambiente podrían ser funestas. En este sentido, no contemplamos ese gravamen dentro de las opciones para fortalecer la recaudación

Con base en lo anterior, más que una ampliación de la base de los impuestos especiales, para lo cual las opciones disponibles no parecen razonables, por lo menos en el corto plazo, el esfuerzo de reforma sería más redituable en la racionalización de la misma, y eliminando los gravámenes sobre ciertos servicios relacionados con las telecomunicaciones y las bebidas elaboradas con fructuosa, lo cual implicaría una reducción en la recaudación de 0.08% del PIB.

Sin embargo, existen también tratamientos especiales en el impuesto especial sobre el diesel, conferidos a usuarios del sector agropecuario y de ciertos rubros del transporte, los cuales integran prácticamente la totalidad del sacrificio fiscal que calcula la Secretaría de Hacienda en relación con los estímulos fiscales. La eliminación de estos beneficios arrojaría 0.23% del PIB en recaudación adicional.

7.3.2 Utilización de cuotas fijas y tasas *ad-valorem*

Como se mencionó anteriormente, la legislación vigente en México se ha debatido entre el uso de cuotas fijas y de tasas *ad-valorem*, y en la actualidad prevalece la segunda de esas opciones. El principal problema con esta política se encuentra en que, dado que las tasas aplicables en los impuestos especiales generalmente son elevadas, existen grandes incentivos a la evasión a lo largo de la cadena productiva, y se utiliza, por ejemplo, la subfacturación. En este sentido, la combinación de una cuota fija, aplicada en las primeras etapas del proceso productivo, y una tasa *ad-valorem* moderada podría fortalecer la recaudación.

Esta opción podría ser particularmente apropiada en el caso de las bebidas alcohólicas, en las que la cuota fija podría utilizarse para penalizar a los productos con un alto contenido de alcohol, dejando a las bebidas fermentadas solamente con el gravamen *ad-valorem* reducido.

7.4 Régimen fiscal de PEMEX

Idealmente, el régimen fiscal de PEMEX debería estar organizado sobre las siguientes consideraciones:

- Existen rentas asociadas a la extracción de hidrocarburos, las cuales constituyen la explotación de parte del patrimonio de la nación
- Sus activos netos son propiedad del Estado
- Sin embargo, al igual que en el caso de los activos del sector privado, el rendimiento de aquéllos tendría que estar sujeto al pago del impuesto sobre la renta

Con base en esto, un esquema fiscal apropiado, independientemente de lo relativo a los impuestos especiales y al IVA, contemplaría:

- La extracción de las rentas
- Una remuneración al Estado por el uso de sus activos y
- El pago de un impuesto sobre la renta, definido sobre bases similares a las que se aplican a las empresas privadas.

El régimen actual incorpora algunas de las características de este esquema, en la medida en que existe un aprovechamiento sobre rendimientos excedentes que se encuentra directamente relacionado con la diferencia entre la cotización internacional del crudo y un precio de referencia, lo cual es, hasta cierto punto, congruente con un mecanismo de extracción de rentas. Asimismo, el impuesto a los rendimientos petroleros comparte varias características con el ISR empresarial. Sin embargo, el grueso de los gravámenes sobre PEMEX gira alrededor del derecho sobre hidrocarburos, que se determina simplemente con la aplicación de un porcentaje fijo a las ventas de hidrocarburos y petroquímicos a terceros, con lo cual la incorporación de los tres puntos antes mencionados es, en el mejor de los casos, bastante opaca. Esta política, además, ha limitado la expansión de la paraestatal y ha puesto en riesgo su contribución futura a los ingresos públicos.

Sin embargo, la aplicación de los tres factores antes señalados no está exenta de problemas. Una evaluación precisa de las rentas presenta enormes complejidades, debido, entre otras cosas, a la diversidad que prevalece en los costos de extracción y de exploración. Asimismo, la rentabilidad de los activos no se encuentra estrictamente determinada por criterios mercantiles, y plantea también problemas relacionados con la evaluación de dicha rentabilidad, por lo que las utilidades de la empresa difícilmente servirían de solución. Por otra parte, aun si se contara con una evaluación satisfactoria del rendimiento de los activos netos, la transferencia de éste a la Federación dejaría sujeta la política de inversión de la paraestatal a la capacidad de cabildeo de los agentes involucrados en la misma.

No obstante, se debe reconocer que varios de los problemas asociados con el régimen fiscal de PEMEX se encuentran estrechamente ligados a cuestiones relacionadas con el gobierno corporativo de la paraestatal, las cuales, en principio, deberían ser abordadas por separado a través de un conjunto de normas que transparenten sus operaciones, y aislándolas, en la medida de lo posible, de cuestiones de carácter político.

De contarse con un marco adecuado de gobierno corporativo, los pagos de PEMEX a la Federación podrían estar estructurados sobre los tres factores enunciados anteriormente, con las siguientes bases:

- El rendimiento de los activos del Estado podría determinarse aplicando un porcentaje fijo al valor neto de los mismos, excluida la evaluación de las reservas de petróleo crudo y gas natural, y la totalidad de éste sería transferido a la federación
- Las rentas se fijarían con base en la diferencia entre las cotizaciones internacionales de crudo y de gas y los costos medios de extracción, incluidos sólo los gastos de operación que sean estrictamente necesarios, los pagos de intereses y el rendimiento de los activos del Estado, así como una partida relacionada con los gastos de exploración
- Finalmente, el impuesto sobre la renta sería calculado sobre las mismas bases que utilizan las empresas privadas, y el pago del rendimiento de los activos del Estado sería 100% acreditable contra el mismo

Los elementos específicos de estas bases podrían definirse una vez que se cuente con un marco más preciso sobre la organización de la empresa. Sin embargo, un régimen fiscal organizado sobre dichas bases posiblemente resulte, al igual que el régimen actual, en una transferencia excesiva de los recursos de PEMEX a la federación, con lo cual los problemas que aquejan a la política de inversión de la paraestatal permanecerían. Sin embargo, dicha política podría ser atendida dentro del marco general de presupuestación del gobierno que debería contemplar en la asignación de los recursos de inversión la rentabilidad social de los proyectos de PEMEX en relación con la de otros

proyectos públicos. Asimismo, los fondos para las tareas que lleva a cabo PEMEX con propósitos de carácter eminentemente social, podrían ser determinados con base en los méritos de esos programas y en comparación con los de otros programas similares.

7.5 Conclusión

La suma de las estimaciones anteriores arroja un potencial de recaudación adicional que fluctúa entre 1.7 y 2.7 puntos porcentuales del PIB, integrado por 0.7 puntos en el ISR empresarial, 0.2 en impuestos especiales y entre 0.8 y 1.8 puntos en IVA, de acuerdo a cuál de las distintas opciones sea seleccionada. Esta cifra podría parecer modesta en vista de la problemática que afrontan las finanzas públicas en la actualidad. Sin embargo, existen también otras alternativas para fortalecer los ingresos del gobierno, no contempladas explícitamente en este documento, relacionadas con los impuestos estatales y municipales y con la política de precios y tarifas que maneja el Ejecutivo. Por otra parte, las opciones planteadas tienen la ventaja de orientar la carga fiscal hacia el consumo y de remover distorsiones en los impuestos al ingreso, lo cual resulta superior en términos de la promoción de un entorno que favorezca el crecimiento comparado con otras alternativas para fortalecer los recursos públicos. Se debe también tener presente que los niveles de recaudación con los que cuentan los países industrializados han sido factibles sólo después de varias décadas de progreso, a lo largo de las cuales los gravámenes sobre los ingresos laborales, una vez que estos últimos rebasan cierto umbral, se han convertido en una fuente importante de recaudación. En este sentido, las propuestas contempladas en este documento también contribuirían, a la larga, a contar con mayores recursos fiscales.

Cabe también aclarar que el rango antes mencionado para fortalecer la recaudación contempla, en buena medida, lo que es factible llevar a cabo dentro del universo de los contribuyentes registrados. Queda en este sentido la incorporación de un sinnúmero de actividades informales a la base de contribuyentes como una fuente adicional de fortalecimiento en los ingresos públicos. Las propuestas planteadas en este documento en algo contribuyen a esta tarea, en la medida en que una mayor cobertura del IVA reduce las

posibilidades de evasión. Asimismo, un impuesto al ingreso personal menos oneroso, tanto en términos pecuniarios como administrativos, facilitaría la incorporación de nuevos contribuyentes. Sin embargo, para que cuente con un mayor soporte político, cualquier iniciativa de reforma tributaria debería ir acompañada por medidas para combatir frontalmente la informalidad, tarea en la cual posiblemente se requiera del apoyo de las autoridades estatales y municipales.

8. Consideraciones jurídicas sobre las alternativas de reforma fiscal

En el capítulo que plantea las diferentes operaciones de reforma fiscal, se apuntan los efectos económicos que en cada caso se generarían. La traducción jurídica de esas medidas tendrá que hacerse en los términos de la decisión que para cada caso se adopte.

En este documento no proponemos la redacción específica de ningún precepto fiscal, y sólo nos limitamos a identificar las disposiciones cuya modificación se hará necesaria, una vez que hayan sido establecidos con precisión los contenidos sustantivos de la reforma fiscal a los que se refiere este estudio.

Las reformas planteadas en el capítulo precedente indican que es necesario realizar algunos cambios al marco legal financiero mexicano.

Para garantizar que el gasto público se aplique de manera eficiente y con equidad, se requiere modificar los artículos 13, 18, 25 y 38 de la Ley de Presupuesto Federal, además de establecer un artículo transitorio en esta ley, para que opere de manera gradual la cláusula de equidad en el gasto social.

Con referencia al mejoramiento de la recaudación a través de estímulos a los auditores y cobradores, es necesario modificar el artículo 5° fracción IV de la ley del SAT. Respecto a la mejora de los sistemas de información tributaria, se debe modificar el artículo 7° fracción XV de la ley del SAT.

Dentro del epígrafe intitulado Opciones de reforma tributaria, se menciona que la inseguridad jurídica de los inversores se debe a la alta incidencia de las modificaciones al marco jurídico tributario. Para evitar ese problema, es necesaria la modificación de los artículos 7° fracción XII de la Ley del SAT y 39 fracciones I, II y III del Código Fiscal de la Federación. Al respecto, los tribunales han establecido recientemente que son constitucionales las reglas técnico-operativas que el poder legislativo faculta a emitir a los secretarios de estado y cuyo propósito sea facilitar la aplicación específica dentro del campo

de atribuciones de una Secretaría.²² En este sentido, la Secretaría de Hacienda deberá emitir las resoluciones de carácter general que contengan únicamente reglas técnico-operativas y no de otra índole, como se ha hecho hasta la fecha.

8.1 Impuesto sobre la renta

En este apartado se ha considerado conveniente reducir los subsidios y los tratamientos preferenciales otorgados a los sectores agropecuario y de transporte. Con ese propósito se requiere, en primer término, modificar el crédito al salario del trabajo subordinado, de acuerdo con los artículos 113 último párrafo, 114, 115, 116 fracciones I y III, 119 de la Ley ISR.

Por otro lado, se observan los regímenes preferenciales otorgados a los sectores agropecuario y de transporte. Antes de abordar este rubro, hemos de indicar que la Ley del Impuesto sobre la Renta comprende como sujetos pasivos dedicados a estos sectores a las personas morales, a las personas físicas con actividades empresariales y profesionales, y a las personas físicas del régimen intermedio con actividades empresariales. De manera que es necesario correlacionar y modificar los artículos 11 párrafo segundo, 30 párrafo cuarto, 130 fracción II, segundo II, 136 segundo párrafo, y transitorios LXXXV y LXXXVI.

8.2 Impuesto al valor agregado

En relación con este impuesto al consumo, las consideraciones se han identificado con las mismas del impuesto sobre la renta, enfocadas a la eliminación de los beneficios fiscales; de tal guisa, las diversas opciones contempladas en el capítulo anterior están dirigidas a modificar las exenciones y la tasa cero, de acuerdo con los artículos 2°-A, 2°-C, 20, 25 y 29 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado y de su reglamento, en los preceptos 1°, 4°, 6°, 7° y 8°.

²² Las ejecutivas del Pleno XII/2002 Y XIV/2002, publicadas en el Semanario Judicial en noviembre de 2002, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8.3 Impuestos especiales

Es conveniente señalar que la primer propuesta de este epígrafe se dirige a ampliar la base gravable de forma paulatina; para lograr este propósito, se requiere reformar los siguientes artículos: 1° párrafos primero y segundo, 2°, 2°-A, 11 y 14 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y los artículos, 1° A, 3°, 10 y 13 fracción I de su reglamento.

Con el propósito de intercambiar las tasas fijas y las tasas *ad-valorem* se deben modificar los siguientes artículos: 2°, 2° A, 2° B, 11, 14, 24 y 25, y de la ley del IEPS y su reglamento los artículos 1° A, 3° y 10.

8.4 Impuestos a los combustibles

Para eliminar el tratamiento especial al sector agropecuario se requiere modificar el artículo 11 segundo y tercer párrafo, de la ley del IEPS.

Bibliografía

ALBUQUERQUE, P. H. (2001), *Os Impactos Econômicos da CPMF: Teoria e Evidência*. Documentos para Discusión del Banco Central de Brasil, #21.

COELHO, I., L. EBRILL Y V. SUMMERS (2001), *Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends*. IMF Working Paper 01/67.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2002), “México: Selected Issues.” Country Report # 02/238.

LUCAS, R. E. (2003). “Macroeconomic Priorities.” *American Economic Review* 93 (1): 1-14.

SANTAELLA, J. (2000), “La viabilidad de la Política Fiscal: 2000-2025.” En Fernández, A. M. *Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*. México DF: ITAM.

TRIGUEROS, I. Y A. M. FERNÁNDEZ (2000), “Análisis, Evaluación y Propuestas para una Reforma Tributaria.” En Fernández, A. M. *Una Agenda para las Finanzas Públicas de México*. México DF: ITAM.