

Análisis de las Finanzas  
Públicas en México

Resumen Ejecutivo

### **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 Mendívil  
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 †  
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

## Resumen Ejecutivo

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](http://www.foroconsultivo.org.mx)  
[foro@foroconsultivo.org.mx](mailto: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.....	7
1. ¿Son sostenibles las finanzas públicas en México? .....	9
2. Las necesidades de gasto público .....	11
2.1 ¿Por qué una reforma fiscal?: el punto de vista del gasto .....	11
2.2 Federalismo fiscal: una evaluación del lado del gasto .....	14
3. Comparaciones internacionales de carga tributaria .....	15
3.1 Carga tributaria y desarrollo económico .....	15
3.2 El caso de México .....	16
4. Insuficiencia del ingreso y equidad fiscal.....	18
4.1 Incidencia fiscal: el lado del ingreso .....	18
4.2 Incidencia fiscal: el lado del gasto y su impacto social .....	19
5. Fuentes alternativas de tributación.....	22
5.1. Los impuestos al ingreso .....	22
5.2 Impuesto al valor agregado .....	23
5.3 Impuestos especiales .....	24
5.4. Impuestos a las transacciones financieras.....	24
5.5 Impuestos a la riqueza .....	25
6. El lado del gasto: los mecanismos legales e institucionales .....	27
7. Opciones de reforma tributaria .....	29
7.1 Impuesto sobre la renta.....	29
7.2 Impuesto al valor agregado .....	29
7.2.1 Opción 1: tasa general de 15% .....	31
7.2.2 Opción 2: tasa general de 12% .....	31
7.2.3 Opción 3: tasa de 5% en alimentos y medicinas.....	31
7.2.4 Opción 4: régimen de exención en alimentos y medicinas ..	31

7.3 Impuestos especiales .....	32
7.4 Régimen fiscal de PEMEX .....	32
7.5 Conclusión .....	34
8. Adecuaciones legales e institucionales .....	35

## **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 de 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





## **1. ¿Son sostenibles las finanzas públicas en México?**

Las finanzas públicas de un país son sostenibles cuando la estructura de los ingresos y del gasto públicos permite que la deuda pública total, expresada como porcentaje del producto interno bruto, decrezca en el tiempo.

Determinar si las finanzas públicas son sostenibles es un ejercicio complejo, ya que requeriría conocer, o al menos estimar, el comportamiento de las finanzas públicas en los años futuros. Una respuesta parcial a la sostenibilidad se obtiene analizando la estructura contemporánea del presupuesto público para determinar el rumbo de la deuda pública.

En México, la deuda pública total reconocida por el gobierno de 41.7% del PIB (incluye deuda pública tradicional, IPAB, banca de desarrollo, Pidiregas, fondos y fideicomisos, y apoyo a deudores) es apenas sostenible bajo supuestos razonables de tasas de interés y de tasas de crecimiento de la economía. Un superávit primario ajustado del 0.8% del PIB, como el que se estima que se registró en 2001, resultaría suficiente para mantener fijo el nivel de endeudamiento, siempre y cuando las tasas internacionales de interés se mantuvieran entre 4% y 5% en términos reales o que el crecimiento de la economía no se viera retrasado.

Sin embargo, de no darse un cambio sustancial en la estructura de los ingresos públicos, resultaría poco factible registrar en cinco o diez años balances públicos en estos niveles, debido, fundamentalmente, a compromisos de gasto incurridos con la reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), así como en otros renglones del gasto. La situación puede agravarse todavía más si continúan las presiones para incrementar el gasto público en diversos rubros.

Por otro lado, se debe considerar también que la deuda pública reconocida no contempla todas las obligaciones del gobierno. Tan sólo en lo referente a las pensiones de trabajadores públicos, el Estado se enfrenta con pasivos contingentes sumamente elevados. Existe una gran disparidad en la estimación de este rubro, que oscila entre un 88% y un 160% del PIB. El gobierno tiene, además, otros tipos de pasivos contingentes, como los derivados del

endeudamiento público de estados y municipios y los del déficit actuarial en el rubro de salud del sistema de seguridad social.

Reconocer estos pasivos llevaría a una situación muy comprometida. Suponiendo que el producto interno creciera al 3.2% y que la tasa real de interés promedio que paga el gobierno se fijara en 4%, se requeriría un superávit primario ajustado superior al 1% para evitar que la relación deuda pública-PIB creciera de forma explosiva.

Para hacerle frente a esta situación, el gobierno podría trabajar en dos frentes. El primero, a través de un esfuerzo fiscal que genere un mayor ahorro público. Como se discute en este documento, una condición necesaria para lograr dicho esfuerzo es la realización de una reforma fiscal que provea de mayores ingresos. El segundo, mediante la reducción de los pasivos contingentes a través de reformas a los sistemas públicos de pensiones. Entre otras medidas, se pueden citar el incremento en la edad de jubilación y el aumento en la contribución de los trabajadores al sistema.

## **2. Las necesidades de gasto público**

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

Se considera que en México hay dos enormes rezagos que requieren atención inmediata, además del de los pasivos contingentes referidos arriba:

1. Los rezagos sociales, y
2. Los relativos a la infraestructura para el desarrollo.

#### *A) Pobreza y distribución del ingreso*

Los rezagos sociales se ilustran claramente a través de algunos indicadores:

- Una de cada cinco personas en México es extremadamente pobre (20% de la población sufre pobreza alimentaria).
- Una de cada dos personas en México es pobre (53% sufre pobreza patrimonial).
- La desigualdad del ingreso en México es alta, con un coeficiente de Gini de 0.56 (el 10% más rico de la población en México recibió más del 40% del ingreso en 2000).
- 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 del país, Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca alcanzan alrededor del 7% del mismo indicador.
- Los pobres se localizan principalmente en el sur de México.

En la década de los noventa (especialmente después de 1994), el gobierno mexicano realizó importantes inversiones en el sureste del país. La mayor parte de esta inversión, si no toda, se dirigió hacia la mejora de capital humano (educación y salud).

A pesar de estas inversiones, los resultados no se han reflejado en el desarrollo económico del sureste. 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 positivas 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:

1. 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; esto es, en el norte se generan empleos porque existe infraestructura física necesaria para la inversión privada.
2. 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.

Lo anterior sugiere que es indispensable:

- ⇒ 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.

- ⇒ Revisar la estructura de subsidios en materia de electricidad, bombeo agrícola, etcétera de manera que los precios relativos norte-sur no se distorsionen.
- ⇒ 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.

Desde nuestro punto de vista, el problema de la pobreza y de la desigualdad del ingreso en México se debe a que el Estado, a pesar de que ha incrementado considerablemente el gasto social como porcentaje del PIB, ha sido incapaz de **revertirlo por medio de una política fiscal eficaz**, ya que ésta no es suficientemente progresiva en el neto.

#### *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.

La inversión pública como proporción del PIB ha disminuido de más de 6% en las décadas de los setenta y ochenta a poco más del 2%, aunque se reconoce que en este periodo existían numerosas paraestatales que consumían parte de esta inversión. Es evidente que la inversión es baja, en comparación con otros países industrializados de la OCDE.

Por otro lado, el gasto corriente, generalmente contraparte del gasto en inversión, ha experimentado incrementos notables, sobre todo durante los últimos dos años de la actual administración. También los gobiernos subnacionales han incrementado el gasto corriente. Es importante revertir esta situación.

En suma, en la última década, la inversión pública ha sufrido una merma muy importante que urge resolver.

## **2.2 Federalismo fiscal: una evaluación del lado del gasto**

Tres son las razones por las que consideramos que el sistema federal no cumple con su objetivo:

1. Indefinición de responsabilidades: una encuesta revela que la población no sabe qué nivel de gobierno es el responsable de las distintas actividades públicas.
2. Inadecuado sistema de transferencias que ni resarce, ni compensa.
3. Inapropiada política pública en el nivel federal que no coadyuva a reducir las brechas regionales. La inversión pública federal se da sin una planeación para compensar a las regiones más necesitadas, sin una evaluación de proyectos tomando en consideración el beneficio social. En el estudio argumentamos que, cuando se planean los proyectos públicos de inversión, se toma en cuenta únicamente la evaluación costo-beneficio económico y no social. Asimismo, la política de subsidios en una serie de servicios, que incluyen electricidad, bombeo agrícola y agua, distorsiona los precios relativos, lo que favorece artificialmente el desarrollo de la región norte del país.

### **3. Comparaciones internacionales de carga tributaria**

Constituyen una herramienta estándar para el análisis de los regímenes tributarios. Sin embargo, presentan limitaciones en la evaluación de algunas de sus dimensiones debido a que:

- Difícilmente capturan cuestiones relacionadas con la equidad, ya que la incidencia efectiva de los impuestos suele diferir de la estatutaria.
- Cierta nivel de carga tributaria puede distorsionar, en distintos grados, las actividades productivas.

No obstante, las comparaciones internacionales de carga tributaria resultan útiles cuando el marco de referencia corresponde a estructuras tributarias que han sido congruentes con un elevado grado de desarrollo. Pueden también definir direcciones de reforma para un sistema fiscal caracterizado por una carga reducida.

De cualquier manera, en las comparaciones es importante tener en cuenta las diferencias estructurales que prevalecen entre diferentes economías, tales como el grado de desarrollo, la organización de los programas de seguridad social, la abundancia relativa de recursos naturales y el régimen de comercio exterior.

#### **3.1 Carga tributaria y desarrollo económico**

La carga tributaria de los países industrializados, tomada como marco de referencia por su congruencia en la promoción del desarrollo económico, se concentra en un número limitado de impuestos que se aplican sobre bases amplias.

No obstante, la base gravable muestra cierta diversificación en la medida en que tanto los impuestos al ingreso como los que gravan el consumo

desempeñan un papel importante en términos de recaudación, siendo marginalmente mayor la recaudación de los primeros.

En los países industrializados, la carga tributaria es cerca de dos veces mayor a la que se observa en los países en proceso de desarrollo.

- La diferencia se explica, principalmente, por los impuestos al ingreso y, dentro de éstos, por los que gravan a las personas físicas.
- El mismo tipo de diferencia se observa en las contribuciones a la seguridad social y sugiere que en ambos casos las diferencias salariales desempeñan un papel importante.
- No obstante, la mayor proliferación de esquemas de contribución definida en los países en desarrollo puede también explicar las diferencias.
- En los impuestos al consumo, las diferencias son menos marcadas, lo cual no necesariamente implica esquemas regresivos en las economías en desarrollo.
- Sí se advierte, sin embargo, una mayor dependencia en los impuestos al comercio exterior, aunque ésta se ha reducido en los últimos años.

### **3.2 El caso de México**

Si se excluyen las contribuciones a la seguridad social y los impuestos al comercio exterior, la carga tributaria en México no difiere significativamente de la que se observa en países con un grado de desarrollo similar. Sin embargo, si también se excluyen los gravámenes sobre los recursos naturales, la carga fiscal en México resulta reducida.



No se advierte una deficiencia clara en los impuestos al ingreso, eventualmente gravosos en el caso de México.

- Sólo 30% de la fuerza de trabajo está sujeta al impuesto al ingreso.
- La tasa a la que tributan las empresas es mayor a la que prevalece en algunas economías del América del Sur.

No obstante, sí se identifica una deficiencia muy marcada en los impuestos al consumo, atribuible a la estrechez de la base del IVA.

## **4. Insuficiencia del ingreso y equidad fiscal**

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 con 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 PIB.

Es difícil establecer por qué se recauda tan poco en el país, pero la evidencia nos sugiere que 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) Un deficiente sistema de administración de la recaudación, aunque se han realizado esfuerzos en este sentido

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 el 12% del universo de productos y servicios hubieran contado con este tratamiento especial. Sin embargo, debido a los vacíos existentes en la ley, al final, para 1998, esta cifra se ubicó en cerca del 48% del universo de bienes y servicios que se encuentran actualmente exentos o con tasa cero.

### **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, también es cierto que resulta muy costosa en términos del subsidio, que finalmente beneficia a la población con más recursos. 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.

Por otro lado, el ISR para personas físicas es altamente progresivo; esta aparente distribución del ingreso no es la adecuada desde el punto de vista económico si no se considera el lado del gasto.

En lo referente al impuesto especial sobre producción y servicios, IEPS, la incidencia presenta un comportamiento más errático.

## **4.2 Incidencia fiscal: el lado del gasto y su impacto social**

La incidencia del gasto puede medirse utilizando la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del INEGI (ENIGH). El documento presenta las estimaciones de gasto social para México y para Chile (país que se usa sólo como referencia). Ahí se concluye que la incidencia del gasto social en México es virtualmente proporcional, mientras que en Chile es altamente progresiva.

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.

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 de Oportunidades, hasta las transferencias más regresivas de las instituciones de seguridad social y educación superior. En el documento obtenemos las siguientes conclusiones:

- 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, 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.

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.

**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.
- 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 que garanticen la calidad de los servicios y existe, en cambio, amplia 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 subyacen, y agravan, esta desigualdad en oportunidades de vida).

## **5. Fuentes alternativas de tributación**

### **5.1. Los impuestos al ingreso**

La base de este impuesto está definida como la suma de las remuneraciones al trabajo, las rentas y las utilidades generadas por los activos físicos y los intereses, los dividendos y las ganancias de capital devengados por los activos financieros.

#### *Ventajas:*

- Tienen una alta relación con la capacidad de pago de los contribuyentes.
- Crean una base para introducir progresividad en el sistema tributario, a través de tasas que aumentan con el nivel de ingreso.

#### *Desventajas:*

- Ciertos componentes del ingreso son difíciles de medir y, más aún, de fiscalizar.
- La promoción de la equidad vertical afronta problemas relacionados con las variaciones del ingreso laboral a lo largo del ciclo vital.
- Provocan un tratamiento asimétrico a ganancias y pérdidas de las empresas.
- En términos de eficiencia, desalientan la acumulación de capital y, por lo tanto, la creación de empleos bien remunerados.
- Alientan las actividades informales en mayor grado que los impuestos al consumo.

A pesar de esto, permiten diversificar la base gravable y aprovechar recursos fiscales de las empresas con capital extranjero.

## **5.2 Impuesto al valor agregado**

La base del IVA está definida como la suma del gasto en consumo de bienes y servicios de los residentes de una economía.

### *Ventajas:*

- Grava el ingreso sólo cuando éste se consume y genera implicaciones más amigables en cuanto a la acumulación de capital.
- Tiene un amplio potencial de recaudación sin grandes complicaciones administrativas, si el impuesto está bien diseñado.
- Constituye una opción importante para gravar actividades informales.

### *Desventajas:*

- Desalienta, al igual que los impuestos al ingreso, el esfuerzo laboral.
- En la práctica, difícilmente es de carácter general y da lugar a la introducción de tratamientos de exención.
- Sin embargo, es conveniente que este tratamiento se limite sólo a ciertos servicios, en los que la participación del comercio exterior es sólo marginal.
- Es un mecanismo poco efectivo para promover equidad vertical a través de tratamientos preferenciales.
- Los tratamientos especiales dan lugar a desperdicio de recursos tributarios, complican la administración y facilitan la evasión del impuesto.

### **5.3 Impuestos especiales**

Coexisten con los impuestos que gravan una base amplia del consumo y aplican tasas más elevadas al gasto en un grupo limitado de bienes y servicios.

En términos generales, los impuestos especiales son considerados como una forma eficiente de fortalecer los ingresos tributarios, en la medida en que se aplican a bienes o a servicios cuya demanda tiene una elasticidad reducida, o bien a aquéllos cuyo uso puede resultar inconveniente desde un punto de vista social.

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.

- Sin embargo, la aplicación de tasas por encima del impuesto general al consumo, llevada al extremo, da lugar a problemas relacionados con el contrabando u otras actividades informales.

### **5.4. Impuestos a las transacciones financieras**

Han alcanzado cierta notoriedad debido a su adopción en varios países de América del Sur. En general, la base del impuesto está integrada por el valor de los retiros de cuentas bancarias.

En este sentido, los impuestos a las transacciones financieras comparten ciertas características con los impuestos al ingreso, aunque incorporan en la carga tributaria un elemento que lo hace piramidal.

*Ventajas:*

- Sólo ofrecen ventajas de tipo administrativo, ya que el impuesto es retenido por un número limitado de entidades, aunque esto no impide que los márgenes de elusión del impuesto sean bastante amplios.



*Desventajas:*

- Dan lugar a cargas fiscales que poco tienen que ver con la capacidad de pago de los contribuyentes, al favorecer, por ejemplo, la integración vertical en los negocios.
- Permiten amplias posibilidades de elusión, lo cual limita su potencial para fortalecer la recaudación y da lugar a inequidades.
- Generan un intercambio complicado entre el desarrollo del sistema financiero y la simplicidad administrativa.
- Sus efectos negativos sobre el desarrollo del sistema financiero pueden ser particularmente nocivos en países como México, que, por diversas razones, cuenta con una amplia integración a los mercados internacionales de capital.
- Generan problemas de doble tributación.
- Alientan la economía informal, erosionando otras bases impositivas.

## **5.5 Impuestos a la riqueza**

En la medida en que la riqueza es la fuente generadora del ingreso, un gravamen a ésta es equivalente a un impuesto al ingreso.

Sin embargo, debido a problemas obvios de valuación, estos impuestos se concentran en la riqueza física, definida como el valor de los activos neto de pasivos, por lo cual la equivalencia se limita a los ingresos del capital.

*Ventajas:*

- Introducen equidad vertical al sistema tributario, en la medida en que la riqueza física se encuentra más concentrada que el ingreso.

- En algunas ocasiones, es más fácil fiscalizar el valor de los activos que el de los servicios que se derivan de ellos.
- Resultan, hasta cierto punto, neutrales ya que llevan implícita una tasa marginal de cero para el ingreso generados por los activos gravados.

*Desventajas:*

- Presentan limitaciones en cuanto al logro de equidad vertical debido a que la riqueza típicamente gravable constituye una elevada proporción de los recursos de los retirados, los agricultores y la clase media urbana.
- Asimismo, el valor de la riqueza no guarda una relación estrecha con la capacidad de pago.
- En varios casos, dan lugar a doble tributación.
- Desalientan la formación de capital, con el agravante de que, a diferencia de los impuestos al ingreso, alientan las fugas del mismo.
- Provocan innumerables problemas prácticos asociados a la valuación de los activos y a la selección de los pasivos que deben incluirse en la definición de la base gravable.

## **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 siguientes 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 a la política fiscal.

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 una 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 políticos<sup>1</sup>, es importante desarrollar indicadores de desempeño del presupuesto público.

Respecto al tercer punto, si bien es cierto que la recaudación es ineficiente debido al sistema tributario tan complejo, también es cierto que la agencia recaudadora podría hacer más. En suma, es necesario reformar el sistema tributario para hacerlo simple y sencillo, lo que facilitaría la recaudación, así como mejorar los sistemas de la agencia recaudadora.

También es importante que se mejoren los sistemas de información del SAT, de manera que la información pueda reportarse y permita elaborar los análisis

---

<sup>1</sup> Nos referimos a los problemas causados por grupos de presión.

necesarios para mejorar la recaudación<sup>2</sup>. 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 federativa<sup>3</sup>. Éste es un prerequisite para elaborar cualquier reforma fiscal; de otra manera, cualquier cambio se haría, en cierto sentido, “a ciegas”. Además, ello permitiría mejorar los sistemas de auditoría ya que se localizarían mejor.

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.

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.

En síntesis, creemos que si se cuidan estos aspectos, una reforma fiscal integral 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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Sin esta información, el sistema de transferencias seguirá siendo ineficiente.

## **7. Opciones de reforma tributaria**

### **7.1 Impuesto sobre la renta**

La SHCP calcula un sacrificio en recaudación, asociado a diversas concesiones y tratamientos especiales, de 3.27% del PIB. Sin embargo, esta cifra contempla algunos conceptos cuya remoción difícilmente constituye una opción interesante de reforma, como es el caso de las escasas deducciones personales y, sobre todo, el régimen de deducción inmediata de inversiones en activo fijo.

Si se eliminan estos conceptos, se tiene como punto de partida un sacrificio fiscal de 2.8% del PIB, integrado por 1.23% del ISR empresarial y 1.57% del de las personas físicas.

En el caso del ISR empresarial, el sacrificio en la recaudación incluye lo relativo al crédito al salario, que convendría considerar simultáneamente con los conceptos que integran el correspondiente a personas físicas.

Con esto, el potencial para fortalecer la recaudación se ubica en 0.72% del PIB, lo cual esencialmente involucraría la remoción de un conjunto de beneficios a los sectores agropecuario y de autotransporte que difícilmente se justificarían.

En lo que se refiere a las personas físicas, se sugiere utilizar buena parte del potencial para incrementar la recaudación, equivalente a 2.08% del PIB, incluido el crédito al salario, para eliminar el impuesto sustitutivo de este último y modificar la tarifa del impuesto, de manera que personas con ingresos moderados no se enfrenten con tasas marginales excesivamente elevadas.

### **7.2 Impuesto al valor agregado**

La SHCP calcula un sacrificio en recaudación asociado a diversas concesiones y tratamientos especiales en 1.89% del PIB.

Sin embargo, al igual que en el caso del ISR, esa cifra incluye partidas cuya eliminación difícilmente constituye una opción razonable de reforma, como las exenciones en servicios médicos, educativos y de vivienda.

En este caso, el punto de partida para determinar el potencial de incremento en la recaudación se reduce a 1.61% del PIB, lo cual contempla la eliminación del tratamiento de tasa cero en alimentos y medicinas, el ajuste del gravamen de las zonas fronterizas a la tasa general y la remoción del tratamiento de exención que reciben los servicios de transporte y los espectáculos públicos.

Esta cifra es similar a la que se obtiene al aplicar la tasa general del impuesto a una base calculada con los datos de las cuentas nacionales que publica el INEGI; parece conveniente utilizar esta misma metodología para analizar el potencial de recaudación de diferentes opciones de reforma en el IVA.

Cabe, sin embargo, señalar que la metodología arroja sólo un cálculo aproximado de dicho potencial, debido a:

- Las deficiencias intrínsecas de las cuentas nacionales.
- El uso de una gran cantidad de supuestos que se hace necesario para:
  - Hacer compatible la base estatutaria del IVA con el escaso grado de desagregación que presentan las cuentas nacionales.
  - Favorecer la eficiencia en la recaudación ya que, en general, los resultados que se derivan de las cuentas nacionales arrojan niveles de recaudación superiores a los observados.

Existe la posibilidad de utilizar supuestos más precisos con base en la información que arrojan las declaraciones del IVA. Sin embargo, dado que en la elaboración de este trabajo no se contó con esta información, optamos por el uso de supuestos conservadores, sobre todo en lo relativo a la brecha entre los resultados que se derivan de las cuentas nacionales y lo que sería la recaudación efectiva.

En este sentido, las evaluaciones que se presentan a continuación, sobre el potencial de fortalecimiento en la recaudación de cuatro opciones mutuamente excluyentes de reformas en el IVA, deben ubicarse en el rango inferior de las verdaderas posibilidades de generación de ingresos asociadas a ese impuesto.

### **7.2.1 Opción 1: tasa general de 15%**

El potencial de recaudación que resulta de remover tasa cero y exenciones lo ubicamos en 1.32% del PIB, inferior al cálculo de SHCP 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, juzgamos que con la generalización del impuesto es factible reducir los márgenes actuales de evasión, lo cual elevaría la recaudación adicional a 1.78% del PIB, como mínimo.

### **7.2.2 Opción 2: tasa general de 12%**

La recaudación aumenta en sólo 0.83 puntos porcentuales del PIB, debido a la erosión en los ingresos derivados de lo que actualmente se grava al 15%, a pesar de que en este caso también consideramos una reducción en la evasión.

### **7.2.3 Opción 3: tasa de 5% en alimentos y medicinas**

En esta opción se conserva la remoción de exenciones y una mejoría en la administración, derivada de una reducción en el número y en el monto de las devoluciones realizadas por la Secretaría de Hacienda.

Su potencial de recaudación adicional se ubica en 1.18% del PIB.

### **7.2.4 Opción 4: régimen de exención en alimentos y medicinas**

El potencial para fortalecer la recaudación se reduce a sólo 0.57% del PIB, además de que involucra problemas de difícil solución en lo relativo a alimentos y a medicinas importadas.

### **7.3 Impuestos especiales**

La SHCP calcula un sacrificio en recaudación asociado a diversas concesiones y tratamientos especiales de 0.82% del PIB.

Esta cifra está integrada principalmente por ampliaciones de la base actual que resultan cuestionables, como la extensión del gravamen a las bebidas elaboradas con fructuosa a otras bebidas no alcohólicas, o el de los combustibles el gas L. P. Se incluye también como sacrificio en la recaudación el que el impuesto actual a los servicios relacionados con las telecomunicaciones se limite solamente a algunos de ellos.

- El impuesto a las bebidas elaboradas con fructuosa constituye una aberración, mientras que en el caso del gas L. P. se podría inducir el uso de otros energéticos, como la leña, cuyas consecuencias sobre el medio ambiente serían desfavorables.
- En el caso de las telecomunicaciones, se considera que los gravámenes son inapropiados debido al potencial de cambios en la estructura del sector.

Sin embargo, se podrían remover ciertos beneficios que se confieren en el impuesto especial al diesel, que arrojaría una recaudación adicional de alrededor de 0.23% del PIB.

### **7.4 Régimen fiscal de PEMEX**

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

- Rentas asociadas a la extracción de hidrocarburos que constituyen la explotación de parte del patrimonio de la nación.
- Activos netos propiedad del Estado.



- 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, aunque el grueso de los gravámenes sobre PEMEX gira alrededor del derecho sobre los hidrocarburos, 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.

Se debe, no obstante, reconocer que varios de los problemas asociados al régimen fiscal de PEMEX se encuentran estrechamente ligados a cuestiones relacionadas con el gobierno corporativo de la paraestatal que deberían ser abordadas por separado.

De contarse con un marco flexible y transparente de gobierno corporativo, los pagos de PEMEX a la Federación podrían estar estructurados, en función de los tres factores enunciados anteriormente, sobre 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; 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 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.

Por otra parte, la política de inversión de PEMEX –y las tareas que rebasan el ámbito mercantil– podría ser atendida dentro del marco general de presupuestación del gobierno, el cual debería contemplar, en la asignación de los recursos de inversión, la rentabilidad social de los proyectos de ésta en relación con la de otros proyectos públicos.

## **7.5 Conclusión**

El conjunto de opciones contempladas arroja un potencial para fortalecer la recaudación que fluctúa, de acuerdo con la opción seleccionada en IVA, entre 1.7 y 2.7 puntos porcentuales del PIB.

Si bien estas cantidades, por sí solas, podrían ser insuficientes para resolver la problemática actual de las finanzas públicas, de cualquier manera constituyen una alternativa congruente para favorecer el crecimiento de la economía y la creación de empleos.

Este aspecto es el que, a final de cuentas, promovería una mayor recaudación en el mediano plazo, una vez que las remuneraciones a la mano de obra rebasen cierto umbral.

## **8. Adecuaciones legales e institucionales**

Las reformas planteadas en el capítulo precedente, hacen necesario realizar algunos cambios al marco legal financiero mexicano que se revisan con detalle en el documento final.