

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

¿QUÉ REFORMA FISCAL NECESITA MÉXICO?

SERIE: CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN EN FINANZAS PÚBLICAS

SEPTIEMBRE 2019



¿Qué reforma fiscal necesita México?

Índice

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción | 3 |
| 1. Antecedentes. La reforma de 2013-2014 | 6 |
| Ingresos tributarios | 6 |
| Resultados | 7 |
| Pendientes y propuestas | 11 |
| 2. Fortalecimiento de los ingresos públicos en un contexto de desaceleración..... | 13 |
| Ingresos tributarios como proporción del PIB en México y otros países..... | 13 |
| Recuadro 1. Ingresos tributarios en países de la OCDE..... | 14 |
| Definición del proyecto de Nación y reforma hacendaria..... | 15 |
| Crecimiento económico, inversión pública y gasto social | 17 |
| Caída de los ingresos petroleros y presiones de gasto público..... | 20 |
| Eficiencia del gasto público y eficiencia recaudatoria | 24 |
| Recuadro 2. Participaciones de Senadores | 31 |
| Participación del Senador Dante Delgado Rannauro | 31 |
| Participación del Senador Miguel Ángel Osorio Chong | 33 |
| Alternativas para el fortalecimiento de los ingresos públicos | 35 |
| 3. La necesaria transformación del federalismo fiscal mexicano..... | 42 |
| Composición y evolución del gasto federalizado..... | 43 |
| Evolución de la recaudación local..... | 46 |
| Problemática actual del federalismo fiscal y necesidades de cambio | 47 |
| Consideraciones finales..... | 61 |
| Referencias | 63 |

Cuadros y Gráficas

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Cuadro 1. Principales cambios en la reforma fiscal de 2013 | 6 |
| Cuadro 2. Ingresos tributarios como proporción del PIB en países de la OCDE, promedio 2000-2016 | 14 |
| Cuadro 3. Tasa de ISR a personas morales en países de la OCDE | 37 |
| Cuadro 4. “Prototipo” del contribuyente cautivo en México | 38 |
| Cuadro 5. Alta informalidad de empresas en México | 40 |
| Cuadro 6. Alta informalidad de empresas en el medio urbano y rural en México..... | 40 |
| Cuadro 7. Tasa del impuesto al consumo (IVA o IGSV) en países de la OCDE..... | 41 |
| Cuadro 8. Modificaciones a la tasa IVA..... | 48 |
| Gráfica 1. Ingresos tributarios | 7 |
| Gráfica 2. Evolución de la recaudación del IEPS, productos seleccionados. | 8 |
| Gráfica 3. IEPS a gasolinas y diésel | 8 |
| Gráfica 4. Número de contribuyentes que presentaron declaración..... | 9 |
| Gráfica 5. Coeficiente de Gini en México..... | 9 |
| Gráfica 6. Evolución del Límite Máximo del Gasto Corriente Estructural..... | 10 |
| Gráfica 7. Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público | 11 |
| Gráfica 8. Gasto e ingresos públicos | 21 |
| Gráfica 9. Ingresos tributarios | 21 |
| Gráfica 10. Gasto neto del sector público | 22 |
| Gráfica 11. Gasto de operación del gobierno e ingresos tributarios..... | 23 |
| Gráfica 12. Reforma fiscal vs ingresos petroleros | 23 |
| Gráfica 13. Efecto neto de intereses de la deuda respecto a reforma fiscal sin gasolina | 24 |
| Gráfica 14. Curva “J” invertida tras la reforma fiscal de 2014, | 26 |
| Gráfica 15. Ingresos tributarios en México | 26 |
| Gráfica 16.. Ratio en México de: tarjeta de crédito / dinero en efectivo..... | 27 |
| Gráfica 17. Gasto federalizado aprobado 2019 | 44 |
| Gráfica 18. Evolución del gasto federalizado y gasto centralizado en relación al gasto neto total. 2010-2019 | 44 |
| Gráfica 19. Composición de los ingresos brutos por entidades federativas y municipios, 2017 | 45 |
| Gráfica 20. Composición de los ingresos brutos de las entidades federativas, 1989-2017 | 47 |
| Gráfica 21. Aportaciones y participaciones | 53 |
| Gráfica 22. Tasa de variación de los componentes del Ramo 33 aplicado a municipios. | 54 |

Introducción

La economía global atraviesa por una etapa de desaceleración y mayor endeudamiento tanto público como privado. En México comienzan a ser tangibles los efectos de esa desaceleración, por lo que se requiere de acciones que den impulso al crecimiento y que, al mismo tiempo, atiendan las necesidades sociales. Llevar a cabo dicho impulso y atender las necesidades que la sociedad demanda requiere de recursos.

Aunado a lo anterior, el Gobierno Federal ha hecho importantes compromisos en materia de política social y de inversión pública, por lo que en el corto y mediano plazo será necesario llevar a cabo una serie de acciones tendientes a elevar los ingresos públicos y a revisar la calidad y eficacia del gasto público, así como la consecución de los objetivos que se plantearon.

México es, además, un país muy desigual. De acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL, 2017), en México el 1% de la población con mayores ingresos posee más de la tercera parte de la riqueza nacional y el 10% las dos terceras partes de los activos totales. En tanto que, datos correspondientes al Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) revelan que, en México, desde 2008 el 10.0% de la población con mayores ingresos concentra cerca del 40.0% del ingreso total, mientras que la mitad de la población con menores ingresos obtiene menos del 20.0%. Y, peor aún, para el 10.0% de la población más pobre sus ingresos representan sólo el 1.6% de los ingresos totales.

La política fiscal en México ha sido poco efectiva para disminuir las desigualdades en la distribución del ingreso. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México reduce el índice de Gini¹ en 0.02 puntos con la implementación de la política fiscal, lo que lo ubica como el país con menor incidencia fiscal dentro de dicha organización. Es por lo que, una reforma fiscal que eleve la progresividad de los impuestos

¹ El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso que toma valores entre cero y uno. Cuando el valor se acerca a uno, indica que hay mayor concentración del ingreso, en cambio, cuando el valor del Gini se acerca a cero, la concentración del ingreso es menor.

y el gasto público es necesaria para reducir desigualdades y propiciar un crecimiento económico más incluyente.

Las disparidades en el país también se observan entre entidades federativas y municipios, por lo que una reforma hacendaria debe tener en cuenta las necesidades locales, el cambio y evolución de la estructura poblacional, así como los costos en la producción y utilización de bienes y servicios públicos de forma regional. El fortalecimiento de potestades tributarias y de obligaciones de gasto a nivel local son sólo algunas de los elementos que podrían tenerse en consideración en futuros cambios legales en la materia.

Ante esta problemática, el 13 de julio de 2019 el Senado de la República, a través del Instituto Belisario Domínguez (IBD), llevó a cabo el foro *¿Qué reforma fiscal necesita México?* Dicho evento se conformó de dos mesas. La primera tuvo por título *“Fortalecimiento de los ingresos públicos en un contexto de desaceleración económica”* y su objetivo fue discutir cuáles son los principales desafíos recaudatorios en México dado el contexto económico adverso por el que atraviesa, así como definir los mecanismos que pueden fortalecer el marco tributario, favoreciendo la progresividad de la política fiscal. En esta mesa se contó con la participación del Mtro. Aníbal Gutiérrez Lara, profesor de tiempo completo de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); del Dr. Carlos Tello Macías, profesor emérito de la Facultad de Economía de la UNAM; del Dr. Carlos Hurtado López, Director General de Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP); del Dr. Fausto Hernández Trillo, profesor-Investigador de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), así como con la participación del Senador Dante Delgado Rannauro, Coordinador del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano y del Senador Miguel Ángel Osorio Chong, Coordinador del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y presidente del IBD.

La segunda mesa *“La necesaria transformación del Federalismo Fiscal en México”* se enfocó en reflexionar de forma crítica sobre la problemática que enfrenta el sistema de coordinación fiscal en México para establecer las bases de su transformación, así como fortalecer las relaciones entre los tres órdenes de gobierno para lograr un desarrollo ordenado, equitativo y eficiente con perspectiva regional. En esta mesa se contó con la participación

del Dr. Horacio Sobarzo Fimbres, profesor del Centro de Estudios Económicos (CEE) de El Colegio de México (Colmex); del Dr. Leonardo Lomelí Vanegas, Secretario General de la UNAM; y del Lic. David Rogelio Colmenares Páramo, Auditor Superior de la Federación. Cabe señalar que ambas mesas fueron moderadas por el Senador Miguel Ángel Osorio Chong.

El objetivo del presente trabajo es retomar las principales aportaciones de los participantes en el foro para contribuir al debate parlamentario en materia fiscal. En la primera sección se presentan a manera de antecedentes los principales objetivos y cambios legales de la reforma fiscal de 2014, así como los resultados que se han obtenido en materia de recaudación. Se señalan también algunos de los pendientes y retos identificados tanto por el IBD como por diversos organismos nacionales e internacionales.

La segunda sección presenta las distintas opciones que tiene la política fiscal en México para fortalecer los ingresos públicos. La tercera sección expone algunos de los cambios que se requieren en el federalismo fiscal mexicano para fortalecer las finanzas de las entidades federativas y municipios. Y, por último, en la cuarta sección se presentan algunas consideraciones finales.

1. Antecedentes. La reforma de 2013-2014

En 2013 el Ejecutivo Federal presentó, en el marco del paquete económico 2014, una “Iniciativa de Reforma Social y Hacendaria” con cuatro objetivos básicos: 1) elevar la recaudación tributaria; 2) mejorar la calidad del gasto; 3) fortalecer la coordinación fiscal y la responsabilidad hacendaria del Estado, y 4) establecer mecanismos para la creación de un sistema de seguridad social universal. En cuanto a este último punto, cabe recordar que no fueron aprobadas las propuestas que buscaban la creación de un seguro de desempleo y pensión universal como derechos constitucionales (IBD, 2016).

Ingresos tributarios

Esta reforma buscó enfrentar la limitada capacidad financiera del Estado a través de la eliminación tanto de inequidades tributarias como altos costos administrativos, informalidad y la existencia de tratamientos especiales y privilegios fiscales (SHCP, 2013). Algunos de los principales cambios en materia de Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto sobre la Renta (ISR) e Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS) se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Principales cambios en la Reforma Fiscal de 2013

| | |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IVA | <ul style="list-style-type: none">• Homologación de la Tasa de 16% en la zona fronteriza.• Gravar con la tasa general de 16% la prestación de servicios de hotelería, mascotas y sus alimentos, transporte público de pasajeros (con excepción del que opera en áreas urbanas, suburbanas o metropolitanas), entre otros. |
| ISR | <ul style="list-style-type: none">• Eliminación del Régimen de Consolidación Fiscal, del Régimen Simplificado, del REPECO e Intermedio, entre otros.• Creación del Régimen Fiscal Opcional, del Régimen de Coordinados, del Régimen de Incorporación Fiscal, entre otros.• Impuesto a los dividendos y ganancias en bolsa.• Modificaciones a las tasas marginales del ISR a personas físicas.• Modificaciones a deducciones en gasto en automóviles, aportaciones a los fondos de pensiones y jubilaciones, deducciones personales, consumo en restaurantes, créditos hipotecarios y venta de casa habitación.• Derogación de IETU e IDE. |
| IEPS | <ul style="list-style-type: none">• IEPS a plaguicidas, combustibles fósiles, bebidas saborizadas, alimentos con alto contenido calórico.• IEPS a combustibles automotrices (No incluido en la reforma de 2013). |

Fuente: Elaboración propia con información del IBD (2018).

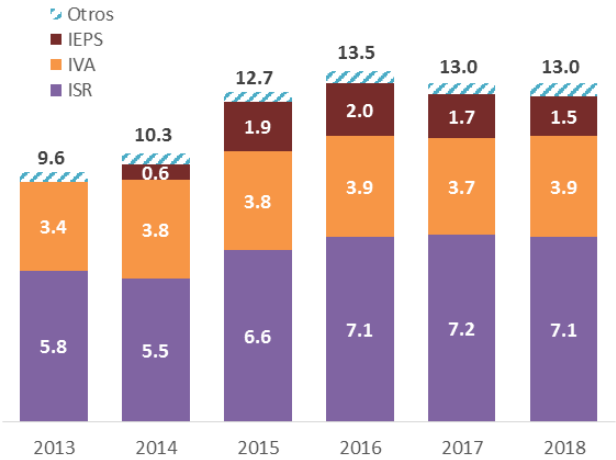
En materia del IVA, se homologó la tasa de 16% en la zona fronteriza, así como a la prestación de servicios de hotelería y transporte público de pasajeros, entre otros. En lo referente al ISR,

se eliminaron regímenes especiales (como el de pequeños contribuyentes y el intermedio) y se crearon el Régimen Fiscal Opcional, el de Coordinados y el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF); se hizo más progresivo el cobro de este impuesto a las personas físicas y se derogaron el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE). En cuanto al IEPS, se estableció un impuesto de este tipo a los plaguicidas, combustibles fósiles, alimentos con alto contenido calórico y (en 2014) a los combustibles automotrices.

Resultados

De 2013 a 2019, los ingresos tributarios como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) pasaron de 9.6% a 13.0%, esto es, se elevaron 3.4 pp del PIB. En tanto que la recaudación por ISR, que pasó de 5.8% a 7.1% del PIB, la del IEPS de cero a 1.5% del PIB y el IVA de 3.4% a 3.9% del PIB (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Ingresos tributarios
(% del PIB)



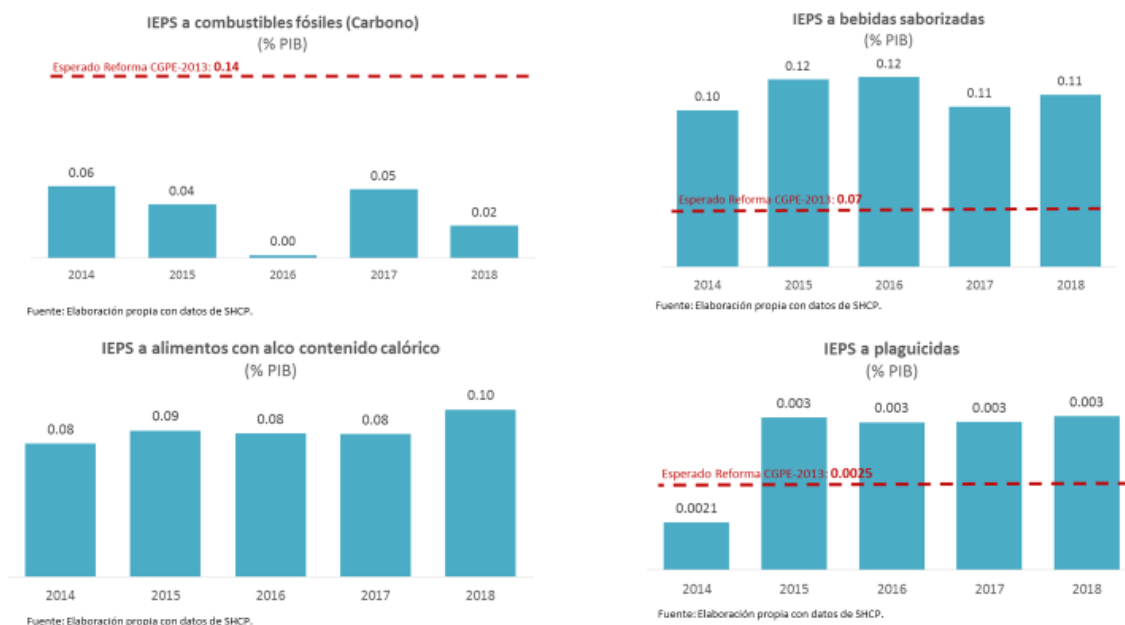
Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

En lo que se refiere a la recaudación del IEPS a combustibles fósiles, éste no ha alcanzado la meta que se había propuesto la reforma de 2013 de 0.14% del PIB, en 2018 fue de sólo 0.02% por lo que aún existe potencial de recaudación en este rubro.

En lo referente a la recaudación de IEPS a bebidas saborizadas, éste ha superado el 0.07% del PIB esperado desde el primer año de aplicación, el IEPS a alimentos con alto contenido calórico fue introducido por el Congreso (no formaba parte de la iniciativa enviada por el

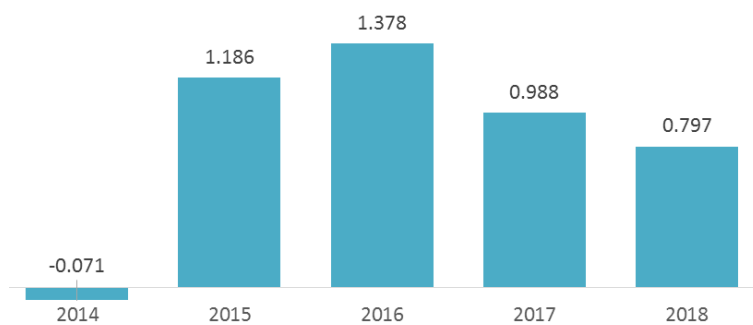
Ejecutivo) en 2018 permitió recaudar cerca del 0.1% del PIB y en lo referente al IEPS a plaguicidas, éste ha superado ligeramente el 0.0025% del PIB que se esperaba recaudar.

Gráfica 2. Evolución de la recaudación del IEPS, productos seleccionados



Cabe señalar que una parte importante del aumento en la recaudación proviene del IEPS a gasolinas y diésel y cuyas modificaciones se incorporaron con posterioridad a la reforma fiscal. El menor dinamismo que se observa en el cobro de este impuesto durante los últimos años es producto del estímulo fiscal que se otorga a este tipo de combustibles para aminorar el impacto del aumento en los precios.

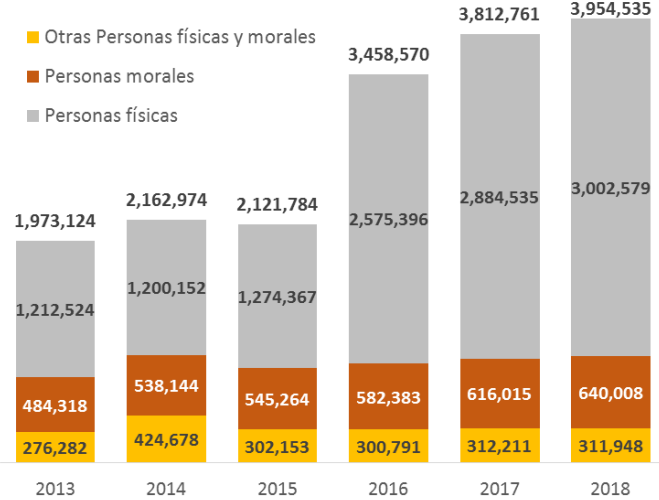
Gráfica 3. IEPS a gasolinas y diésel (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Otro de los resultados obtenidos producto tanto de la reforma fiscal como de una mayor eficiencia recaudatoria por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT), es el aumento en el número de personas que declaran ISR, el cual pasó de 1.97 millones en 2013 a 3.9 millones en 2018, esto es, se incrementó en casi 100%. También se ha reducido en número de horas por año requeridas para el pago de impuestos, de 334 en 2013 a 240.5 en 2017, de acuerdo con datos del Banco Mundial.

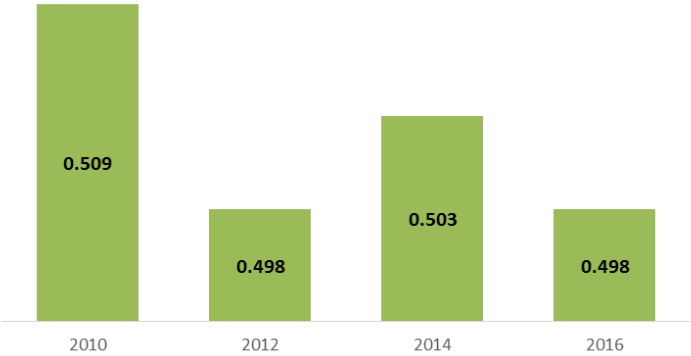
Gráfica 4. Número de contribuyentes que presentaron declaración



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Uno de los principales pendientes en materia de política fiscal es la reducción de la desigualdad, pues de 2014 a 2016 la reducción en el coeficiente de Gini ha sido marginal, este pasó de 0.503 a 0.498 en dicho período (conviene recordar que el promedio del índice en países de la OCDE ronda en 0.315).

Gráfica 5. Coeficiente de Gini en México

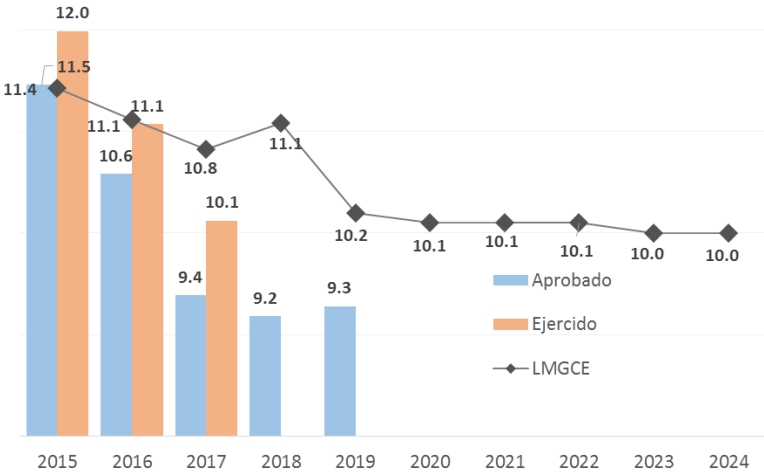


Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL.

Cabe señalar, que de acuerdo con datos de la OCDE (2016), la distribución del ingreso luego de implementada la política fiscal mejora en un promedio de 27% en los países de la Organización; sin embargo, en México dicha reducción es de apenas 2%.

Por otro lado, en materia de responsabilidad hacendaria, la reforma de 2013 fortaleció el balance presupuestario a través de una regla de gasto corriente estructural (GCE)² y un límite máximo a su crecimiento (LMGCE)³ con el objetivo de limitar el crecimiento del gasto corriente cuando el Gobierno Federal obtenga mayores ingresos a los estimados. Desde 2016 el gasto aprobado y ejercido han estado por debajo del LMGCE.

Gráfica 6. Evolución del límite máximo del gasto corriente estructural (% del PIB)



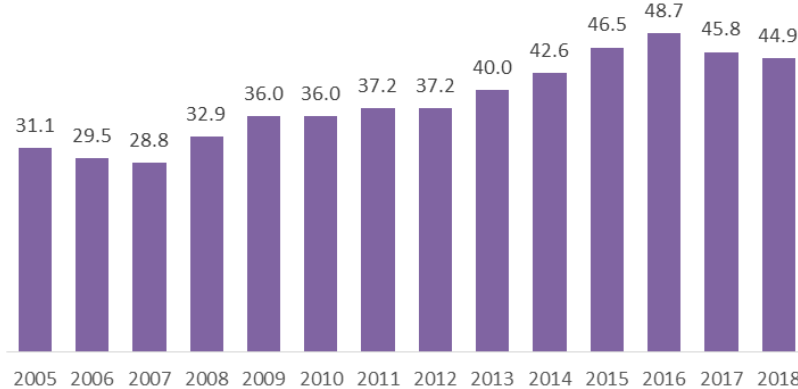
Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP e INEGI.

Pese a los mayores ingresos tributarios y el límite al gasto corriente estructural, la deuda pública, medida a través del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) creció hasta 48.7% del PIB en 2016. De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), este indicador cerró 2018 en 44.9% del PIB.

² Se refiere al gasto neto total, excluyendo el costo financiero, las participaciones a las entidades federativas y municipios, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, el pago de pensiones y jubilaciones del sector público, la inversión física y financiera directa de la administración pública federal y los combustibles utilizados para la generación de electricidad.

³ Corresponde al GCE de la última cuenta pública más un incremento real por cada año que debe ser menor a la tasa de crecimiento del PIB potencial.

Gráfica 7. Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público
(% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Pendientes y propuestas

Como ha señalado el IBD en ocasiones anteriores, la reforma de 2013 abarcó temas referentes al fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado, al federalismo fiscal y a la responsabilidad hacendaria.⁴ Sin embargo, dejó fuera dos temas relevantes que se había planteado y que no fueron aprobados por el Congreso, y son los referentes elevar la eficiencia del gasto público y al establecimiento de las bases de un sistema de seguridad social universal en la Constitución.

Entre los elementos que sería deseable atender en futuras modificaciones al marco hacendario destacan: brindar mayor certidumbre tributaria a los contribuyentes, fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, así como la participación ciudadana en la fiscalización de los recursos públicos; revisar las tasas y efectividad de los impuestos especiales; mejorar la calidad de gasto, alinear los programas nacionales y regionales, fortalecer las instituciones, aplicar sanciones y reducir la evasión fiscal (Clavellina, et al., 2016).

A continuación, se mencionan algunas de las principales propuestas que tanto organismos nacionales como internacionales han vertido para elevar la recaudación y la eficiencia de la política fiscal.

⁴ Para más información sobre los temas que abarcó la reforma y los pendientes y retos ver “Restos para el éxito de la Reforma Hacendaria. Serie Reformas Estructurales: Avances y Desafíos”, Instituto Belisario Domínguez, 2016; y “Balance de las Reformas Estructurales”, Instituto Belisario Domínguez, 2018.

La CEPAL (2018) ha propuesto una serie de alternativas para fortalecer los ingresos fiscales de la región, entre los que destacan: Ampliar las bases imponibles, fortalecer el ISR, eliminar gastos fiscales y regímenes especiales, aumentar las tasas a dividendos, modernizar el catastro y la administración tributaria a nivel subnacional, asignar potestades tributarias en materia de ISR e IVA a los gobiernos subnacionales y fortalecer los impuestos selectivos (como el IEPS), así como los impuestos ambientales.

Por su parte, la OCDE (2018) ha recomendado a México mejorar la eficiencia del gasto público, reducir la informalidad, mejorar la transparencia y el combate a la corrupción, gravar el ingreso al capital, integrar la administración tributaria y la de seguridad social, elevar el impuesto al carbono aplicado a los combustibles fósiles, reducir la tasa de ISR a personas morales, eliminar gastos fiscales, eliminar exenciones de IVA y, actualizar y mejorar los sistemas de recaudación del impuesto predial en las entidades federativas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2017) recomendó elevar la recaudación de IVA, mejorar la efectividad el gasto público, revisar el nivel de endeudamiento público y limitar el uso de las cláusulas de excepción en el balance presupuestario del Gobierno Federal.

El Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF, 2018), propuso disminuir la tasa del ISR corporativo, autorizar la deducibilidad completa de las prestaciones de previsión social, eliminar el impuesto a dividendos e incluir una tasa de IVA generalizada; crear un consejo fiscal autónomo y fortalecer los controles al gasto público desde el poder legislativo.

En tanto que la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX, 2018) se ha pronunciado a favor de un consejo fiscal independiente, un aumento en la base de contribuyentes, así como de la simplificación de los esquemas de tributación y tasas impositivas competitivas a nivel global. Mientras que el Consejo Coordinador Empresarial (CCE, 2017) ha señalado que se requieren medidas que promuevan la reinversión de utilidades y la inversión productiva; dar mayor certeza a la inversión extranjera, reducir paulatinamente la tasa de ISR corporativo, así como analizar la posibilidad de establecer impuestos regionales al consumo de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

2. Fortalecimiento de los ingresos públicos en un contexto de desaceleración

La primera mesa de análisis del foro *¿Qué reforma fiscal necesita México?* se tituló “*Fortalecimiento de los ingresos públicos en un contexto de desaceleración económica*”. En el presente apartado se reseñan los principales argumentos, análisis y opiniones de los especialistas que participaron en dicha mesa. Se incluyen recuadros con las participaciones de los Senadores Dante Delgado Rannauro y Miguel Ángel Osorio Chong.

Las reseñas de los participantes se agruparon los siguientes temas: i) Ingresos tributarios en México y otros países; ii) Definición del proyecto de nación y reforma hacendaria; iii) Crecimiento económico, inversión pública y gasto social; iv) Caída en los ingresos petroleros y presiones de gasto público; v) Eficiencia del gasto público y eficiencia recaudatoria, y vi) Alternativas para el fortalecimiento de los ingresos públicos.

Ingresos tributarios como proporción del PIB en México y otros países

El Mtro. Aníbal Gutiérrez y el Dr. Carlos Hurtado explicaron que la proporción de los ingresos tributarios respecto al PIB en México tradicionalmente ha sido significativamente menor a la media de los países que conforman la OCDE (México ocupa el último lugar en el ranking de dicha variable dentro de la organización), e incluso menor al promedio de los países de América Latina y el Caribe.

Por ejemplo, mientras que en el período 2012-2017 la media de la OCDE en dicha variable fue cercana al 35%, y la media en los países de América Latina y el Caribe fue superior al 22%, en México los ingresos tributarios como proporción del PIB promediaron un nivel cercano al 13%. Si bien la última reforma fiscal permitió incrementar los ingresos tributarios respecto al PIB, la brecha de dicha variable en México respecto a los promedios de la OCDE y de los países de América Latina y el Caribe aún es significativa. Asimismo, la proporción de los ingresos tributarios de México respecto al PIB es menor que la observada en algunos países de Centroamérica, y hace algunos años era similar a la de Paraguay, cuando este país aún no contaba con un ISR.

Recuadro 1. Ingresos tributarios en países de la OCDE

Los ingresos tributarios totales incluyen a los ingresos del gobierno federal, de los gobiernos estatales, de los gobiernos municipales, en adición al rubro de los fondos para la seguridad social. Con base en datos de la OCDE, puede observarse que México ha ocupado el último lugar en relación con la proporción que representan los ingresos tributarios respecto al PIB dentro del conjunto de 35 países que conforman dicha organización.

Cuadro 2. Ingresos tributarios como proporción del PIB en países de la OCDE, promedio 2000-2016

| País | Total | Nivel de gobierno federal o central | Nivel de gobierno estatal o regional | Nivel de gobierno municipal o local | Fondos de seguridad social |
|----------------------|-------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| Dinamarca | 46.0 | 32.7 | 0.1 | 13.1 | 0.1 |
| Suecia | 44.6 | 24.0 | 0.1 | 15.2 | 5.3 |
| Bélgica | 43.6 | 24.9 | 2.8 | 2.1 | 13.9 |
| Francia | 43.2 | 15.7 | 0.1 | 5.1 | 22.3 |
| Finlandia | 42.7 | 21.1 | 0.2 | 9.5 | 11.9 |
| Austria | 42.1 | 28.3 | 0.8 | 1.3 | 11.7 |
| Italia | 41.6 | 22.3 | 0.2 | 6.7 | 12.5 |
| Noruega | 41.2 | 35.6 | -0.1 | 5.7 | 0.0 |
| Hungría | 38.1 | 23.6 | 0.2 | 2.3 | 12.0 |
| Luxemburgo | 37.2 | 25.2 | 0.0 | 1.7 | 10.3 |
| Eslovenia | 36.9 | 19.4 | 0.1 | 3.3 | 14.1 |
| Países Bajos | 36.3 | 21.1 | 0.4 | 1.3 | 13.5 |
| Islandia | 36.1 | 27.0 | 0.0 | 9.1 | 0.0 |
| Alemania | 35.5 | 11.0 | 8.1 | 2.8 | 13.7 |
| República Checa | 33.5 | 18.4 | 0.2 | 0.4 | 14.6 |
| Promedio OCDE | 33.4 | 20.3 | 1.4 | 3.7 | 8.0 |
| España | 33.2 | 14.2 | 4.6 | 3.0 | 11.4 |
| Grecia | 33.0 | 21.7 | 0.1 | 0.6 | 10.6 |
| Polonia | 32.7 | 16.5 | 0.1 | 4.0 | 12.1 |
| Nueva Zelanda | 32.6 | 30.6 | 0.0 | 2.0 | 0.0 |
| Reino Unido | 32.6 | 24.9 | 0.1 | 1.6 | 6.0 |
| Israel | 32.4 | 24.6 | 0.1 | 2.5 | 5.2 |
| Canadá | 32.0 | 13.8 | 12.3 | 3.1 | 2.8 |
| Portugal | 31.9 | 21.7 | 0.2 | 2.1 | 7.9 |
| Estonia | 31.9 | 26.4 | 0.1 | 0.4 | 5.0 |
| Eslovaquia | 30.7 | 17.3 | 0.1 | 0.7 | 12.6 |
| Australia | 28.3 | 23.0 | 4.4 | 0.9 | 0.0 |
| Letonia | 28.3 | 14.4 | 0.2 | 5.2 | 8.5 |
| Irlanda | 27.9 | 23.3 | 0.1 | 0.7 | 3.8 |
| Japón | 27.0 | 9.7 | 0.0 | 7.0 | 10.5 |
| Suiza | 26.9 | 9.6 | 6.6 | 4.2 | 6.6 |
| Estados Unidos | 25.4 | 10.4 | 5.2 | 3.7 | 6.2 |
| Turquía | 24.4 | 16.4 | -0.1 | 2.1 | 6.0 |
| Corea del Sur | 23.6 | 14.3 | 0.0 | 4.0 | 5.3 |
| Chile | 20.1 | 17.7 | 0.0 | 1.4 | 1.0 |
| México | 13.6 | 10.7 | 0.5 | 0.2 | 2.2 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la OCDE.

Así, durante el período 2000-2016, los ingresos tributarios de México representaron 13.6% de su PIB, mientras que la media de la OCDE fue de 33.4%. Aun después de que México impulsó una reciente reforma fiscal, su recaudación tributaria en 2016 apenas representó 17.2% del PIB, mientras que la media de la OCDE en dicho año fue de 34.3%. En este sentido, la brecha entre los ingresos tributarios como proporción del PIB en México respecto al promedio de los países que integran la OCDE es de 17.1 pp del PIB, a partir de la referencia del último año disponible para esta variable en la base de datos de la OCDE (2016).

México podría fijarse la meta de avanzar gradualmente en el fortalecimiento sostenible de sus ingresos tributarios como proporción del PIB hasta alcanzar el promedio de la OCDE. Una

opción para intentar alcanzar y mantener dicha meta podría ser que en cada uno de los rubros que conforman los ingresos tributarios totales se fijara un objetivo particular, que corresponda a la respectiva media de la OCDE en dicho rubro.

A partir de la referencia de los datos del año 2016, el gobierno federal tendría que incrementar sus ingresos tributarios en un monto equivalente a 6.3 pp del PIB; los gobiernos estatales en conjunto tendrían que alcanzar ingresos tributarios adicionales equivalentes a 0.5 pp del PIB; los gobiernos municipales en conjunto tendrían que aumentar sus ingresos tributarios en 3.9 pp del PIB, y los fondos para la seguridad social tendrían que aumentar sus recursos en un monto equivalente a 6.4 pp del PIB.

Definición del proyecto de Nación y reforma hacendaria

El Dr. Fausto Hernández Trillo argumentó que la reforma fiscal que necesita México es aquella que financie un proyecto de Nación, en el cual debe responderse la pregunta sobre cuáles son los bienes y servicios públicos que el Estado pretende brindar. En segundo lugar, debe cuestionarse con qué recursos financiará el Estado dichos bienes y servicios. En su opinión, en México se ha equivocado el orden de estas preguntas, e infortunadamente siempre se ha planteado una reforma fiscal con el argumento de que se recauda poco, pero no se establece que se trata de una nueva manera de impulsar políticas públicas.

En este sentido, el Dr. Carlos Hurtado señaló que es importante que los países tengan un acuerdo sobre cuál debe ser la carga fiscal y contrasta los casos de Estados Unidos y Europa, en cuanto a sus distintas cargas fiscales y las implicaciones que esto tiene en la sociedad. Mencionó, por ejemplo, que la juventud estadounidense continuamente se queja de que la educación universitaria y el sistema de salud son muy caros respecto a los países europeos. Sin embargo, lo anterior es consecuencia de que tanto las universidades como los sistemas públicos de salud europeos están altamente subsidiados. Los países europeos tienen una carga fiscal promedio cercana al 40% como proporción del PIB, proporción que es significativamente mayor que la de Estados Unidos. Lo anterior es así porque la sociedad europea ha llegado a un acuerdo de tener una elevada carga fiscal con la finalidad de proveer mayores servicios por parte del Estado; mientras que, en otras economías, como la de Estados Unidos, no se ha llegado a ese tipo de arreglo. En su opinión, se trata de dos arreglos alternativos, aunque no necesariamente uno es mejor que el otro. En México parece que no se ha llegado a un acuerdo como el de países europeos; no hay un acuerdo nacional de hacia dónde se quiere ir, por lo que señala que en el país se debe responder si se quiere una mayor

carga fiscal y transitar hacia una economía de bienestar o si se quiere una economía más de mercado al estilo estadounidense.

Por su parte, el Mtro. Aníbal Gutiérrez indicó que conducir e impulsar un proceso de desarrollo requiere de tener objetivos claros y capacidad para definir acciones y políticas que se traduzcan en un mayor crecimiento y en una mejor distribución de la riqueza. Esto implica contar con políticas de Estado e instituciones sociales, privadas y de gobierno que trabajen conjuntamente para lograr canalizar el esfuerzo público, social y privado hacia objetivos claros de desarrollo y crecimiento. Asimismo, señaló que un gobierno que no puede gastar simplemente no puede gobernar, y que no se requieren gobiernos pobres, sino gobiernos ricos en cuanto a su dotación de recursos públicos, a partir de la cual cuenten con la capacidad de atender las necesidades y de hacer y generar acciones positivas en favor del desarrollo. Argumentó, además, que las finanzas públicas deben garantizar la suficiencia de recursos y la perfecta orientación y transparencia del ejercicio presupuestal conforme a un orden de prioridades apoyado y acordado por distintos órdenes de gobierno (i.e. federal, estatal, municipal).

De igual forma, señaló que el gasto público, y de manera más precisa, la inversión pública de los tres órdenes de gobierno debe ser el instrumento para mejorar sus capacidades y para reducir las disparidades regionales. Para aumentar la capacidad de gasto público, la única alternativa sostenible es fortalecer los ingresos públicos y la visión de desarrollo y de generación de recursos fiscales debe tener una perspectiva nacional y no limitarse a las finanzas del Gobierno Federal. Además, señaló que cuando se habla del equilibrio de las finanzas públicas, debería incluirse a los tres niveles de gobierno.

Para Aníbal Gutiérrez, es muy importante la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en términos de ingresos y gastos públicos, con la finalidad de promover el desarrollo de forma armonizada. Además, sugirió que para conformar esa visión de desarrollo y de generación de recursos fiscales con una perspectiva nacional se requiere una organización hacendaria diferente, que comparta responsabilidades, pero también que asegure autonomía financiera de los tres órdenes de gobierno. Se pronunció porque la carga centralista de la organización hacendaria sea sustituida por un órgano eficaz que descansa en la autonomía financiera de los gobiernos locales. Argumentó que, en materia hacendaria y de planeación,

hay que hacer frente al centralismo y que es necesario adoptar una visión federalista en un proceso integral verdaderamente nacional de planeación, programación y presupuestación que permita explotar y generar ventajas para cada región del país y que facilite que dichas regiones aprovechen sus capacidades locales, con la finalidad de elevar potencialidades nacionales. Consideró, además, que en este proceso es necesario fortalecer la acción y presencia pública como promotora del desarrollo.

Crecimiento económico, inversión pública y gasto social

Para el Dr. Carlos Tello Macías, el desempeño de la economía mexicana en las últimas décadas ha estado muy lejos de ser satisfactorio. El crecimiento anual del PIB por persona durante los últimos 36 años ha sido, en promedio, menor al uno por ciento en términos reales, lo cual está por debajo del crecimiento logrado entre 1934 y 1982 que promedió alrededor de tres por ciento al año. Señaló que una cadena de reformas, llamadas estructurales, puestas en práctica desde los primeros años de la década de los ochenta del siglo pasado, junto con otras más recientes que vendrían a complementar las primeras, no han dado los resultados que los sucesivos gobiernos anunciaron y prometieron. Asimismo, dichas reformas han dejado un saldo ampliamente documentado, no sólo de bajo crecimiento económico, sino también de mayor concentración de la riqueza y del ingreso, elevados niveles de pobreza, alta informalidad en el mercado de trabajo y deterioro en las condiciones de existencia de la enorme mayoría de la población, en particular en las áreas de salud, seguridad social y educación. En los últimos años, a todo ello se ha sumado la creciente violencia e inseguridad en prácticamente todo el territorio del país asociada al crimen organizado.

De forma similar, el Mtro. Aníbal Gutiérrez argumentó que, pese a los cambios realizados en las reformas estructurales, la inversión privada no ha crecido realmente, en tanto que la inversión pública ha cedido espacio y se ha reducido a la mitad de lo que llegó a ser hace algunas décadas como proporción del PIB. También, explicó que la participación de la inversión privada en el PIB ha sido del 17% desde el año 2000 y que la inversión pública se estabilizó en niveles de 3% del PIB. Mencionó que se tiene evidencia histórica de que la economía nacional ha crecido cuando la inversión pública llega a 6% del PIB o más. En su opinión, la idea de abrir espacios a la inversión privada para fomentar el crecimiento se ha topado con que dicha inversión trae otro ritmo y prioridades que no necesariamente

acompañan las responsabilidades del Estado de promover y garantizar el desarrollo; de ahí que el impulso al crecimiento económico pasa siempre por definiciones de intervención pública.

Para Aníbal Gutiérrez, la inversión pública debe ser precisa con base en acuerdos con metas y objetivos de inversión pública y de inversión privada, se deben perseguir objetivos y metas puntuales y supervisables en materia de generación de empleo, generación de capacidades y de aprovechamiento de potencialidades regionales, como en experiencias exitosas de países que lograron desarrollarse. Advirtió que hace falta más gasto público vía inversión pública, y más inversión pública con rentabilidad económica y social que permita generar más excedentes en donde pueda tenerse una base gravable más amplia, más capacidad de recaudar ISR y por IVA.

Siguiendo al Dr. Carlos Tello, el gasto público en desarrollo social se redujo en México desde 1983 y dejó de tener el ritmo de crecimiento anual que había mantenido hasta antes de dicho año, e incluso en algunos casos se redujo en términos reales durante varios años como en los servicios de atención a la salud. En el mismo sentido, el Dr. Carlos Hurtado señaló que el gasto social en el país ha sido relativamente bajo y que, con base en datos de la OCDE, México tradicionalmente ha mantenido el último lugar dentro de dicha organización en términos de gasto social respecto al PIB.

Por otro lado, el Dr. Tello explicó que el gasto público en formación de capital se desplomó y que representó menos del 2% del PIB para los años 2017 y 2018, después de haber alcanzado cerca del 8% del PIB en 1982. Asimismo, señaló que el gasto público en infraestructura básica (i.e. uso y aprovechamiento de agua, energéticos, comunicaciones y transportes) registró un ajuste a la baja, perpetuando el déficit que México ha tenido durante años en esa materia y afectando las futuras capacidades productivas y de desarrollo. También, expuso que el estancamiento de la economía, la concentración del ingreso a favor del capital, la creciente desigualdad en la distribución personal del ingreso, las altas tasas de pobreza, las insuficiencias y deficiencias en la provisión de bienes y servicios públicos, demandan un cambio en la política macroeconómica que México ha venido instrumentando durante décadas, la cual desde tiempo atrás se ha convertido en una “camisa de fuerza” para el sano desarrollo de la economía y de la sociedad mexicana. Igualmente, apuntó que en la actualidad

esta política consiste en un “trípode macroeconómico” compuesto por un objetivo de política fiscal de superávit primario, un régimen de metas de inflación para la política monetaria, y un tipo de cambio semiflexible, orientado a contener la inflación. En su opinión, detonar el crecimiento económico requiere abandonar esta política macroeconómica y adoptar un enfoque distinto para las políticas fiscal, monetaria y de tipo de cambio. Señaló que es necesario privilegiar el crecimiento económico incluyente hacia niveles mínimos de 4% anual, pues es el ritmo de crecimiento económico el que permite crear una sociedad más justa y equitativa, además de ser una condición necesaria para el logro de las grandes metas sociales como: mayor generación de empleo, y disminución de la desigualdad y de la pobreza extrema.

En materia de promoción del desarrollo económico, el Dr. Tello explicó que, generalmente, se enfrentan dos puntos de vista: el que se refiere a los *incentivos*, y el que se refiere a los *recursos*. Quienes piensan que es la insuficiencia de incentivos lo que provoca el bajo crecimiento económico y la escasa inversión de los particulares, promueven reformas de toda índole al sistema tributario con el fin de otorgar mayores concesiones a los contribuyentes (i.e. empresas) a pesar de que, con ello, la recaudación sea menor. Por el contrario, quienes piensan que el lento crecimiento económico y la poca inversión privada son consecuencia de la falta de recursos, promueven reformas tributarias de todo tipo y eliminan tratamientos especiales y estímulos para que, con una mayor recaudación, pueda aumentar la inversión y el gasto públicos. En este último caso el estímulo se daría por la vía de mejores servicios de educación, salud, caminos, infraestructura, y otros que resultarían de contar con mayores recursos fiscales. Apuntó que, en México, se ha marchado de manera excesiva por el camino de los incentivos fiscales y de los tratamientos especiales en el proceso de promoción de las actividades, lo cual ya representa un elevado gasto fiscal y que el incentivo fiscal y el tratamiento especial más que provocar una mayor inversión privada resulta en una ganancia extra para el inversionista en detrimento del erario.

En materia de gastos fiscales, Carlos Tello afirmó que, salvo el IVA en alimentos y medicinas, es necesario eliminar prácticamente la totalidad de los tratamientos especiales, tanto en IVA como en ISR. En ese sentido, Aníbal Gutiérrez advirtió que generalizar el IVA en alimentos y medicinas encarecería la canasta básica y al hacerlo inmediatamente caerían

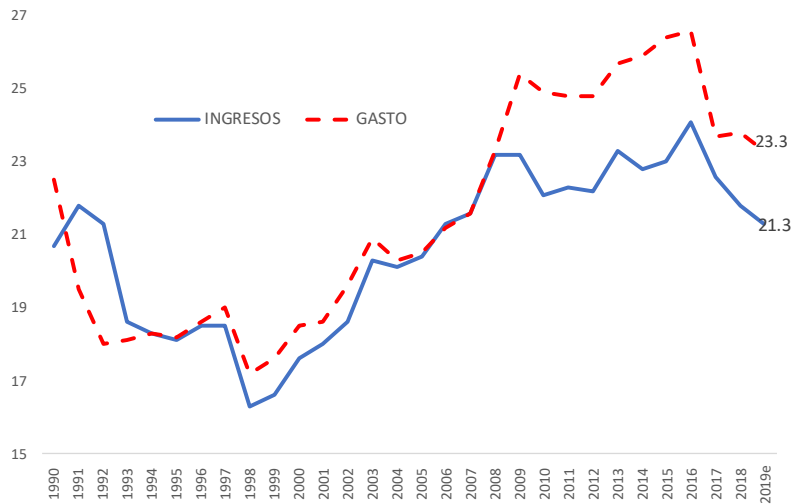
muchos mexicanos por debajo de la línea de pobreza, por lo cual es muy difícil políticamente poder hacer esta generalización específica del IVA. Asimismo, explicó que el sistema tributario presenta deficiencias estructurales que provocan esa pérdida de recaudación potencial; la SHCP estima que el gasto fiscal aún representa alrededor de 4% del PIB, lo que es equiparable al 98% de lo que se recauda por IVA, o al 54% de lo que se recauda por ISR, o 250% de lo que se recauda por IEPS. En este sentido, afirmó que en el rubro de gastos fiscales hay un margen importante para corregir.

Aníbal Gutiérrez explicó que la baja carga fiscal y su concentración en contribuyentes cautivos, así como la estructura de impuestos sigue sujeta a un listado de exenciones y prerrogativas, contribuye a reproducir inequidades y desigualdades sectoriales, sociales y regionales. Lo que limita el crecimiento económico y las posibilidades de atender con suficiencia programas sociales e inversión. En este sentido, Carlos Hurtado se pronunció por revisar el tema de las exenciones injustificadas de impuestos, pero con la consideración de que una parte de esas llamadas exenciones de se refieren sólo a diferimientos de pago que permite la ley.

Caída de los ingresos petroleros y presiones de gasto público

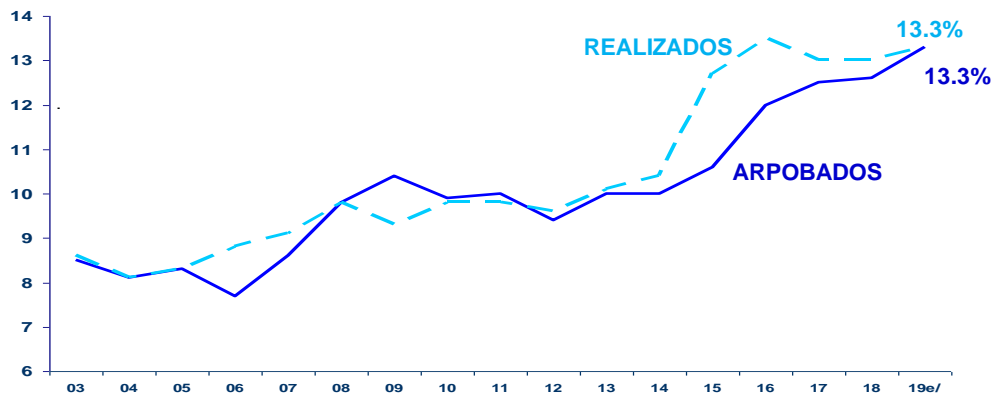
Carlos Hurtado explicó que el gasto público creció sustancialmente más que los ingresos públicos desde la crisis global de 2008, y que fue sólo a partir de 2017 que dicha brecha se empezó a cerrar. Asimismo, explicó que, si bien es cierto que la recaudación tributaria en México como proporción del PIB es relativamente baja al compararla con estándares internacionales, también es cierto que ha habido aumentos importantes en la carga fiscal del país. Mostró que los ingresos públicos, particularmente los tributarios, han crecido de forma importante a lo largo de los años, aunque a menudo han sido subestimados para permitir aumentos del gasto público sin tener que pasar por la aprobación del Congreso.

Gráfica 8. Gasto e ingresos públicos
(% del PIB)



Fuente: Hurtado (2019) con base en datos de SHCP.

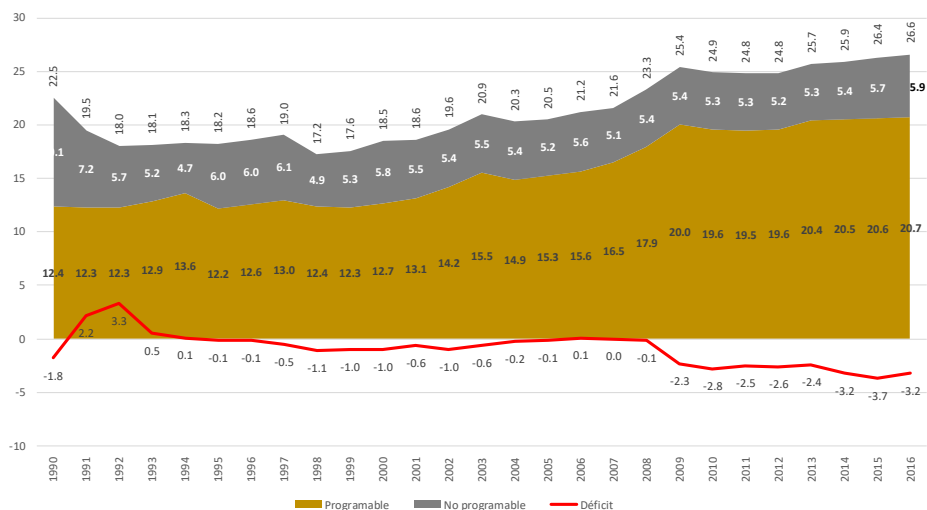
Gráfica 9. Ingresos tributarios
(% del PIB)



Fuente: Hurtado (2019) con base en datos de SHCP.

Por su parte, el Dr. Fausto Hernández explicó que desde 1993 se dio en México un aumento significativo en el tamaño del Estado. Durante el período 1990-2016, el gasto neto del sector público pasó de un mínimo de 17.7% del PIB en 1992 a un máximo de 26.4% del PIB en 2014. Mostró además que, el aumento más que proporcional del gasto público respecto al aumento de los ingresos tributarios pudo subsanarse mediante los ingresos petroleros; sin embargo, ante la caída en los precios del petróleo y en las plataformas de producción y exportación de crudo, fue necesario recurrir a la reforma fiscal de 2014.

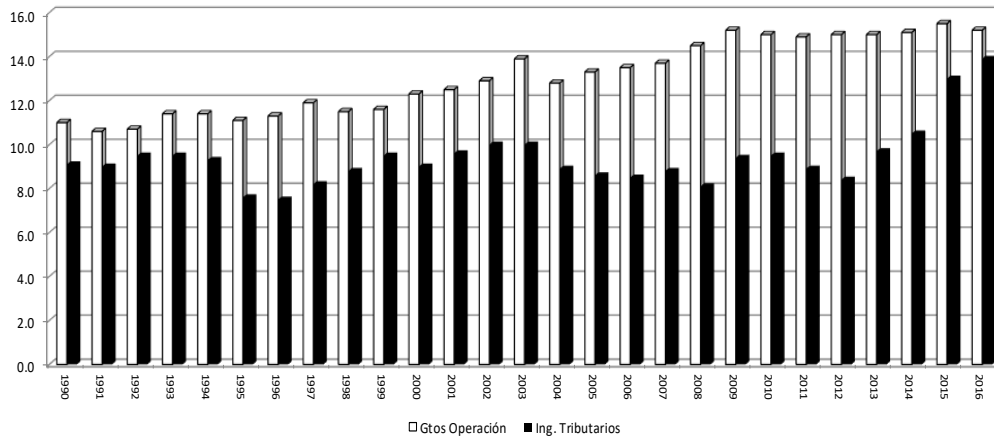
**Gráfica 10. Gasto neto del sector público
(% del PIB)**



Fuente: SHCP.

Como indica Fausto Hernández, los ingresos tributarios no han sido suficientes para financiar el gasto de operación del gobierno, el cual es la suma de servicios personales, otros gastos (materiales y suministros, servicios generales), y participaciones; sin ingresos petroleros los ingresos tributarios no habrían sido suficientes para operar el sector público. La reforma fiscal de 2014 no fue suficiente para lograr que los ingresos tributarios pudieran financiar por completo el gasto de operación del gobierno, y por consiguiente dichos ingresos tampoco han sido suficientes para financiar la inversión pública. La reforma fue insuficiente para compensar la pérdida de ingresos petroleros, por lo cual sólo quedaban las opciones de recurrir al incremento del endeudamiento neto y/o al recorte del gasto público.

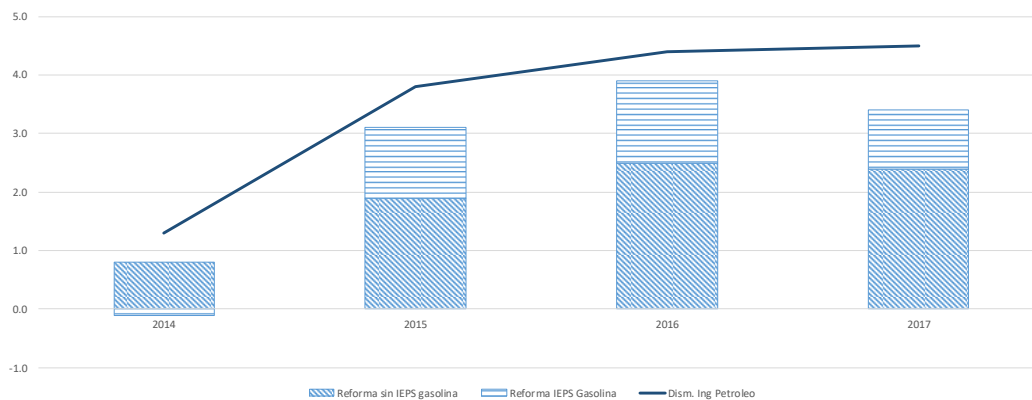
**Gráfica 11. Gasto de operación del gobierno e ingresos tributarios
(% del PIB)**



Fuente: Hernández (2019) con base en datos de SHCP.

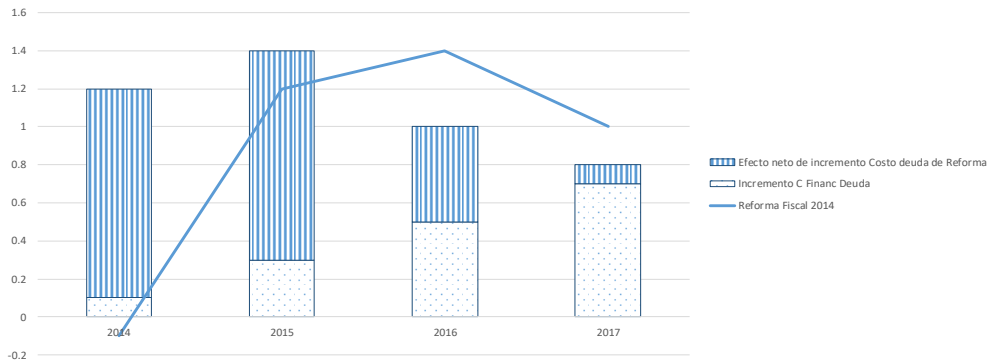
La proporción adicional de ingresos públicos respecto al PIB que se ha obtenido con la reforma fiscal de 2014 ha sido mermada con el incremento del costo financiero, es decir, los intereses que se pagan por la deuda pública, como proporción del PIB. El Dr. Fausto Hernández también mostró que, ante la imposibilidad de compensar por completo la pérdida de ingresos petroleros, y el creciente costo financiero, la situación fiscal es más apremiante incluso que la que se tenía antes de impulsar la reforma de 2014; por consiguiente, se necesita una nueva reforma hacendaria.

**Gráfica 12. Reforma fiscal vs ingresos petroleros
(% del PIB)**



Fuente: Hernández (2019) con base en datos de SHCP.

Gráfica 13. Efecto neto de intereses de la deuda respecto a reforma fiscal sin gasolina (% del PIB)



Fuente: Hernández (2019) con base en datos de SHCP.

Eficiencia del gasto público y eficiencia recaudatoria

Carlos Tello apuntó que las posibilidades de recaudar mayores ingresos fiscales en buena medida están determinadas por la eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia de la acción pública, así como por la forma con que se ejecuta el gasto público, el cual debe perseguir mayor eficiencia y productividad, y por la calidad de los bienes y servicios que el gobierno proporciona a la sociedad.

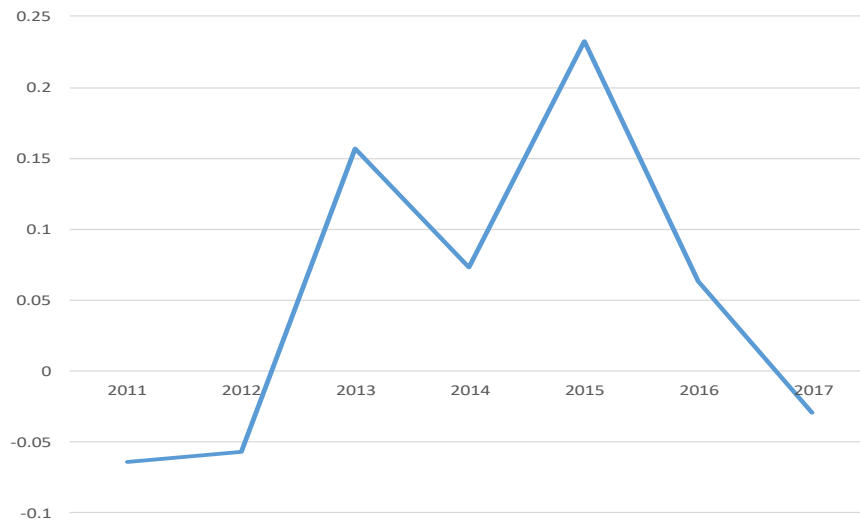
Por su parte, Carlos Hurtado indicó que se requiere conocer la eficiencia de los programas de gasto público (corriente y de inversión), antes de saltar a la conclusión de que se necesitan más ingresos públicos. Recordó que los programas de gasto corriente deben ser evaluables y evaluados, como lo era el ya desaparecido Progres- Oportunidades- Prospera, el cual cumplía con estos requisitos. Con base en evaluaciones rigurosas de los programas es como se deben diseñar sus ajustes. Explicó, además, que esto está muy relacionado con el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), mediante el cual se analizan los resultados tienen los programas, y con base en ello eso se toman las decisiones de tipo presupuestario. También argumentó que, si bien la inversión pública ha disminuido y debe aumentarse, es fundamental que los proyectos de inversión pública sean evaluados rigurosamente antes de llevarse a cabo. Sobre este tema, estableció que en tiempos recientes no se llevan a cabo correctamente los procesos que debieran incluir evaluaciones *ex-ante* de los proyectos de inversión pública, tal y como lo señala el Artículo 34 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Los

proyectos de inversión deben contar con un registro (clave de inversión), y para recibirlo requieren previamente cumplir con las evaluaciones costo-beneficio, y otras, que son requeridas. Hurtado afirmó que es necesario recuperar este tipo de procedimientos rigurosos en la aprobación de proyectos de inversión pública para cumplir la ley.

Carlos Tello explicó que, además de lo establecido en las diferentes leyes tributarias, el Artículo 39 del Código Fiscal de la Federación faculta al Ejecutivo a otorgar todo tipo de beneficios tributarios en: a) Exenciones o condonaciones; b) Facilidades administrativas para el cumplimiento del pago de un impuesto, y c) Estímulos y subsidios. Indicó que el Ejecutivo ha legislado en materia tributaria y así se relaciona y negocia con los distintos grupos y sectores de la sociedad. Asimismo, recordó que en 1962 la Suprema Corte de Justicia determinó que la proporcionalidad y la equidad de los impuestos (establecidos en el artículo 31 de la Constitución) deberían considerarse garantías individuales y no obligaciones de los mexicanos, contrario a lo determinado por la Corte cuando Ignacio Vallarta la presidía y que estuvo vigente desde el último cuarto del siglo XIX hasta 1962. Sin embargo, señaló que el pago de impuestos es una obligación de los mexicanos y no una garantía individual, por lo que no procede el amparo.

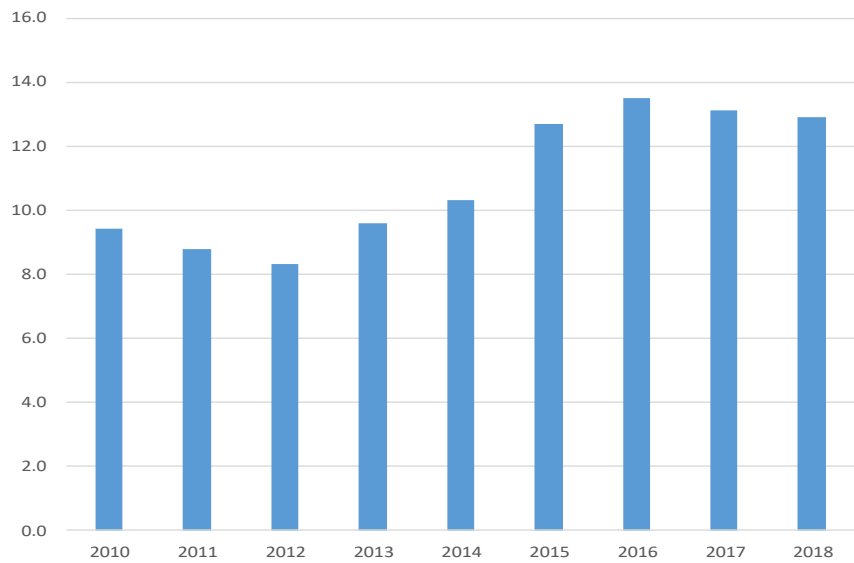
En este sentido, Fausto Hernández indicó que los agentes se adaptan para tratar de eludir y evadir impuestos ante cambios en la legislación fiscal, tal y como sucedió con la reforma fiscal de 2014. Explicó que, en ambientes con instituciones débiles, las reformas tributarias se comportan como una “J” invertida, en la cual se da un incremento temporal en la recaudación, pero cuando los agentes aprenden a eludir y evadir las nuevas regulaciones, el efecto recaudatorio disminuye. Recordó que la gente redujo significativamente el uso de la tarjeta de crédito con la finalidad de eludir impuestos tras la reforma fiscal de 2014. El Banco de México (Banxico) tuvo un aumento en la demanda de dinero por arriba del crecimiento de la economía, y esto se explica por la intención de eludir impuestos. En este sentido, el especialista advirtió que debe tomarse en cuenta el comportamiento de los agentes para poder diseñar mejor una reforma fiscal.

Gráfica 14. Curva “J” invertida tras la reforma fiscal de 2014, tasa de crecimiento de recaudación tributaria en México



Fuente: Hernández (2019) con base en datos de SHCP.

Gráfica 15. Ingresos tributarios en México (% del PIB)



Fuente: Hernández (2019) con base en datos de SHCP.

Gráfica 16. Ratio en México de: tarjeta de crédito / dinero en efectivo



Fuente: Hernández (2019) con base en datos de SHCP.

En materia de fiscalización, Aníbal Gutiérrez indicó que se han hecho esfuerzos importantes aprovechando las tecnologías de información; sin embargo, que persiste la evasión y elusión de impuestos. La primera se origina cuando hay transgresión de la ley por parte de los contribuyentes para no pagar impuestos, y la segunda cuando se aprovechan huecos fiscales para reducir la contribución, y eso también es corrupción. El especialista explicó que la evasión fiscal le cuesta al país alrededor de 1 billón de pesos al año, lo cual representa 4% del PIB, por eso hay mucho que reformar y ajustar en las leyes; por ejemplo, se deben revisar y ajustar regímenes especiales. Asimismo, señala que se avanzó en reducir el régimen de consolidación fiscal, en 2018 esto aportó cerca de 12,000 millones de pesos al fisco, cifra equivalente al 0.04% del PIB.

En relación con el tema de cobrar de mejor forma impuestos ya existentes, Carlos Hurtado sugirió revisar el tema del impuesto predial debido a que su recaudación es significativamente baja con relación a la que debiera ser. Señaló que la revitalización del impuesto predial es muy importante para la recaudación, pero también para la corresponsabilidad en el cobro de impuestos de los distintos órdenes de gobierno, en este caso particular para los municipios; se puede incentivar a los municipios para que hagan un buen cobro del impuesto predial. En materia del impuesto predial, Carlos Tello dijo que es necesario llevar a cabo dos tareas: eliminar los tratamientos especiales y los estímulos que los municipios han dado durante años o se les han impuesto y, en segundo lugar, aumentar el impuesto con base en un catastro actualizado permanentemente. Advirtió además que, muchos municipios del país requieren

apoyo técnico para poder cobrar de forma óptima el impuesto predial, entre otros temas en los que requieren mayores capacidades.

Aníbal Gutiérrez señaló que, otro problema es el de la economía informal, el cual refleja la incapacidad de la economía de generar empleo mediante el impulso a la inversión. Indicó que la economía informal también está estrechamente vinculada con el tema de que algunas fuentes de potenciales recursos fiscales tienen una carga fiscal muy débil o inexistente. Al respecto, Fausto Hernández mencionó que, la estimación de las personas con actividad económica que se encuentran en la informalidad en México es del 60% de la población económicamente activa. A su vez, Carlos Hurtado consideró que se debe abatir la informalidad, la cual además tiene efectos negativos sobre la productividad de la economía. Por su parte, Carlos Tello explicó que, se tendría que estudiar la mejor manera de gravar el comercio y los servicios informales; advirtió además que el grueso de los trabajadores que sobreviven en la informalidad paga los impuestos indirectos al consumir un bien o servicio, pero no ISR ya que sus ingresos son muy reducidos (menos de dos salarios mínimos); también, señaló que los que sí tienen ingresos considerables son los que controlan a la masa de informales.

En cuanto a la eficiencia del SAT en términos de los recursos presupuestarios que recibe y los recursos públicos que obtiene mediante el cobro de impuestos, el Mtro. Aníbal Gutiérrez señaló que al cierre de 2018 el gasto del SAT representaba 54 centavos por cada 100 pesos recaudados, el cual ha sido de los más bajos que se han tenido, marca la ruta que se debe de seguir. De acuerdo con el especialista, en el primer trimestre de 2019, el costo del SAT se ubicó en 38 centavos por cada 100 pesos recaudados. Mientras tanto, el Dr. Hurtado argumentó que se requiere mejorar la simplificación en el pago de impuestos en México; en su opinión, el país tiene sistema muy complicado para pagar impuestos, y se requieren algunos esquemas simplificados para estimular la formalización. Asimismo, sugirió facilitar la apertura de nuevos negocios sólo con el Registro Federal de Contribuyentes (RFC), así como implementar una clave única de identidad en los ciudadanos.

Por su parte, Carlos Tello argumentó que la administración tributaria ha mejorado, pero aún está por debajo de los índices que prevalecen en muchos países. Señaló que la productividad (recaudación como % del PIB, entre la tasa general del impuesto) tanto del IVA

como del ISR, es muy baja. Sugirió que para todos los impuestos (en particular en el ISR y en el IVA) se lleve a la práctica una revisión total con el fin de simplificar de manera considerable el proceso de administración tributario. Explicó que la equidad, la transparencia, el cumplimiento de las obligaciones y la eficiencia tributaria se logran con un sistema sencillo. Consideró que es igualmente necesario contar con un buen y permanentemente actualizado registro de contribuyentes y un adecuado control de sus obligaciones; ello acompañado de un eficaz y eficiente sistema de fiscalización y que la descentralización de la administración tributaria ayudaría en todo ello. Tello indicó que, de un total de 181 países, México ocupó el lugar 106 en facilidad para pagar impuestos, por debajo de varios países de América Latina y, desde luego, por debajo del resto de los países miembros de la OCDE.

Para Tello, la simplificación de las leyes y procesos administrativos en materia tributaria, la mejoría en la administración de los diferentes tributos para elevar su productividad, y la eliminación de muchas de las exenciones, subsidios, tratamientos especiales y estímulos proporcionarían cuantiosos recursos al fisco. En su opinión, también lo haría un uso austero, más eficiente y eficaz del gasto público; sin embargo, esto no sería suficiente y tomaría tiempo de lograrse, y se requieren cuanto antes cuantiosos recursos para atender las necesidades sociales y de infraestructura que tiene el país y su población. En este sentido, explica que es necesario llevar a cabo una profunda reforma en materia de finanzas públicas (coordinada, con los ajustes del caso, con la política monetaria y la del tipo de cambio); sólo así, en un plazo razonable, se podría atender a toda la población, que en el país es de alrededor del 60% la población con diversas carencias y vulnerabilidad, con los servicios y los bienes para que disfruten de una vida digna, libre de los riesgos fundamentales de la vida: el hambre, la ignorancia, la insalubridad, la miseria. Una nueva reforma hacendaria debe abordar cuestiones relacionadas con el gasto público, los ingresos públicos y la deuda pública. Se tiene que, simultáneamente, gastar más (en particular en materia de inversiones públicas) y mejor (mayor eficiencia y productividad) y no, como muchos sostienen esperar a que se gaste bien lo que se tiene autorizado para después gastar más. Explicó que México es uno de los países de América Latina que menos gasta en materia social y en materia de infraestructura básica; el gasto por persona en salud, seguridad social, infraestructura básica y educación es muy reducido. Aunado a ello, el especialista señala que, hay regiones del país (como el sureste) históricamente rezagadas.

Tello se pronunció por la elaboración de un presupuesto público multianual (con costos y metas por alcanzar en cada uno de los años) que tenga como objetivo central superar, en un plazo razonable (de cinco a diez años), el rezago que existe en materia social y en materia de infraestructura básica y reducir los desequilibrios económicos y sociales regionales. Todo ello armonizado con las políticas sectoriales: la industrial, la agrícola, la turística, la energética. Señaló que, para financiar el mayor gasto público, se requiere acordar una reforma hacendaria de fondo, ya que actualmente el fisco en México no puede financiar el paquete mínimo de bienes públicos que la sociedad necesita, ni puede asegurar el mínimo redistributivo que la democracia demanda. Consideró que, en materia de ingresos públicos, se debe actuar para aumentar -en un plazo breve- los ingresos fiscales; en particular los tributarios. Ello con el fin de financiar adecuadamente los programas de gasto que buscan lograr mayor equidad; el causante sabría de antemano el destino de sus impuestos. También indicó que debe establecerse una hoja de ruta y programarse su debida secuencia para aumentar la recaudación tributaria y que se debe actuar en dos frentes: el recaudatorio y el distributivo. Por otro lado, explicó que lo inadecuado del sistema fiscal del país no se constriñe a la insuficiente magnitud de sus recursos, también tiene que ver con el escaso impacto para reducir de manera relevante la desigualdad en la distribución del ingreso. Explicó que, en el caso de México, los coeficientes de Gini de la distribución personal del ingreso antes y después de impuestos y transferencias son muy similares (hay un escaso impacto en la reducción de la desigualdad de ingresos), situación que contrasta con la marcada brecha entre dichos coeficientes antes y después de impuestos y transferencias que registra la Unión Europea.

Recuadro 2. Participaciones de Senadores

Participación del Senador Dante Delgado Rannauro

Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

Buenas tardes. En primer lugar, reconozco al Instituto Belisario Domínguez y a su Presidente que hayan convocado a este foro y, sobre todo, a las personalidades que hoy nos acompañan. Saludo al senador Raúl Paz, del Grupo Parlamentario de Acción Nacional, y desde luego para mí es un honor estar acompañando en esta mesa al doctor Carlos Tello Macías, al doctor Aníbal Gutiérrez Lara, al doctor Carlos Hurtado López y al doctor Fausto Hernández Trillo.

Quiero decirles que para Movimiento Ciudadano representa mucho la presencia de jóvenes en este foro, sobre todo porque se ha expuesto la necesidad de hacer una reforma fiscal, en donde todos los sectores puedan opinar; pero lo estamos viendo en una perspectiva de experiencia, porque nadie puede negar la experiencia que tienen los ponentes; pero también, en una falta de definición de política pública en ese sentido, entre otras razones porque ha habido confrontaciones políticas, es decir, visiones diferentes en el desarrollo.

No todos los que están aquí tienen por qué recordarlo, pero el cambio sustantivo que se da en la política de desarrollo social, en la que Movimiento Ciudadano está claramente definido, buscamos desarrollo para el país, apoyo a la inversión productiva, pero también pugnamos porque el Estado garantice los equilibrios que permitan respaldar a los grupos vulnerables.

Y, precisamente por eso, hace un momento nuestro amigo Carlos Hurtado decía que discrepa un poco de los impuestos, en función de que en este momento él trabaja en el sector privado, que es el que los paga; pero como servidor público sabe que el país tiene que hacer una revisión integral.

Los impuestos prediales les corresponden a los municipios, hay impuestos estatales a los que se abdicó, sobre todo con Pedro Aspe como Secretario de Hacienda, centralizó facultades recaudatorias de los estados. Movimiento Ciudadano piensa en la necesidad de una nueva convención hacendaria, porque deben ser los tres niveles de gobierno los que participen y debe haber confianza regional. Ha habido momentos de la vida del país en que se piensa que sólo el Gobierno de la República, y particularmente la Secretaría de Hacienda, es la que tiene la capacidad de hacer lo que podría desarrollarse en todas las instancias de la administración.

Esto ha traído como consecuencia el que la política social sea asistencialista y hoy mismo tengamos un problema en la conducción de la política hacendaria, porque el Presidente de la República todos los días está tratando de innovar programas sociales, más que tener un claro programa de gobierno definido, lo que trae como consecuencia que se haya presentado una renuncia como la del Director del Instituto Mexicano del Seguro Social en 17 cuartillas o la lacónica que presentó el día de hoy quien ha dejado de ser Secretario de Hacienda.

Por ello, en Movimiento Ciudadano creemos que, es necesario que el Gobierno de la República actual pueda definir con profundidad una estrategia soportada en una visión teórica que debe ser concurrente, porque recuerden ustedes que cuando se empezó a llevar adelante la nueva visión de globalizar al país y de permitir que en México se dejara de apoyar la infraestructura para el desarrollo, bajo el supuesto de que el mercado regularía todo, nos afectó sensiblemente, porque hemos dejado de ser un país que tenga bienes de capital e infraestructura para el desarrollo.

Vemos que el aparato burocrático ha crecido exponencialmente, vemos cómo el apoyo al campo se ha reducido a una cuarta parte de lo que se daba al inicio de la década de los años 80, vemos cómo la Banca de Desarrollo ha abandonado a los grupos vulnerables del país, cómo se pervirtió el ejercicio del apoyo al campo. Y todo eso se traduce, y lo dijo solamente en un renglón el doctor Tello, en el problema de inseguridad y de delincuencia organizada que vive el país.

Desde luego que este tema, al que ha convocado el Instituto Belisario Domínguez, merece nuestro pleno reconocimiento.

Si todos hacemos un esfuerzo y hacemos corresponsable a autoridades municipales, que ustedes saben, lamentablemente han sido capturadas por la delincuencia organizada, porque los mecanismos de elección han traído como consecuencia que el área de administración esencial, como puede ser la policía, la obra pública, sean capturadas. La delincuencia organizada permite que el estado sea ineficaz, que no cobre impuestos, hace que la seguridad la cobren en derecho de piso. Y todo eso está presente, para mí, en la profundidad de la reforma fiscal que necesita México. Por eso Movimiento Ciudadano está dispuesto a ser solidario, a participar y no lo queremos decir solamente en una tribuna, lo hemos hecho.

Movimiento Ciudadano presidió una comisión de largo nombre, que era la Comisión Especial para Determinar las Causas del Bajo Financiamiento para el Desarrollo y el Elevado Monto de la Deuda Pública, se hicieron tres libros y además, gracias a ese trabajo, por primera vez se exigió jurídicamente que se registrara la deuda pública del país, porque anteriormente no estaba registrada, Hacienda lo manejaba de una manera, Petróleos Mexicanos tenía PIDIREGAS que estaban ahí perdidos, lo mismo la Comisión Federal de Electricidad.

¿Qué es lo que hizo el gobierno durante mucho tiempo? Tomar a Petróleos Mexicanos como su caja chica, llegaron a obtener más del 32 por ciento del presupuesto por ingresos petroleros. Hay muchas cosas que hay que corregir en el país y tienen que ver con el ingreso y desde luego con el gasto. Estamos en contra del gasto asistencialista, pero estamos a favor de un Estado que guarde los equilibrios y que permita el estado de bienestar para los grupos vulnerables.

En este momento el problema es que no hay claridad en el rumbo, se quieren hacer muchas cosas, pero atropelladamente y creo que debemos de empezar a hacer todo en el orden correcto. Para eso necesitamos escuchar con atención y registrar lo que han explicado quienes son expertos, para saber que el ingreso es necesario al igual que racionalizar el gasto por regiones, por actividades y servicios. Si no lo hacemos así, seguiremos siendo el país de la OCDE que menos recauda.

En función de ello, yo creo que este seminario, que este foro resultará de gran relevancia.

Ya tenemos registrada deuda pública, pero ojo, estamos pagando 700 mil millones al menos al año de intereses. Tenemos el problema del FOBAPROA, que aquí no se tocó, donde se han pagado al año, desde el 1995 a la fecha, 5 mil millones de dólares de intereses sin haber pagado nada de capital y seguimos teniendo una Banca que en cualquier momento puede generar una crisis. En razón de todo eso, este seminario tiene una gran relevancia.

Yo los quiero felicitar y me felicito por haberlos escuchado. Lamentablemente en el Senado simultáneamente hay muchas actividades y me toca presidir, con otros compañeros, una mesa que tiene que ver con el T-MEC, que debe ser analizado también, pero me voy

gratamente impresionado de este esfuerzo, felicito al senador Osorio Chong y, además, como integrante de la Comisión Editorial, propongo que se haga un libro de las intervenciones, que incluso puede ser ampliado. Me comprometo, para que este foro sea letra viva, que no quede nada más en el pensamiento y el recuerdo.

Enhorabuena y muchas felicidades

**Participación del Senador Miguel Ángel Osorio Chong
Coordinador Parlamentario del Grupo del Partido Revolucionario Institucional y
Presidente del Instituto Belisario Domínguez.**

En primer lugar, muchísimas gracias a todas y todos por su presencia. Muy en lo particular quiero agradecer a nuestros panelistas, al maestro Aníbal Gutiérrez Lara, al doctor Carlos Tello Macías, al doctor Carlos Hurtado López, al doctor Fausto Hernández. Agradecer mucho a mi compañero Raúl Paz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, estuvo también el senador Dante, de Movimiento Ciudadano.

Quiero decirles que están invitados por parte del Instituto Belisario, todos los grupos parlamentarios y, por supuesto, todas las senadoras y todos los senadores. Me adelantaré un poco a leer las preguntas, pues hay una que me comenta “¿por qué no está aquí el partido gobernante, MORENA?”. Fueron invitados todos, efectivamente hay foros, reuniones permanentemente en el Senado y siempre la invitación está abierta.

¿Por qué? Porque lo que queremos hacer en el Instituto va más allá de la coyuntura, tener todos los instrumentos para el debate político. ¿Y quién nos lo da? Los expertos, nos lo dan las organizaciones. Por eso yo agradezco mucho que estén aquí funcionarios federales, académicos, estudiantes; estudiantes del Instituto Politécnico Nacional, de la Universidad Autónoma de México, de la de Hidalgo, de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, consultores independientes, asociaciones civiles.

Soy de los convencidos que entre más sociedad se haga, mejores políticas públicas hay en el país y mejor gobierno. Por eso es por lo que creo tan importante este Foro.

Y más que hacer comentarios, después de escuchar a quienes me antecedieron, creo que me debo limitar a agradecerles. Necesitamos una reforma, necesitamos una reforma integral. Coincido completamente con lo que se ha dicho. Normalmente como políticos y quien gobierna siempre se rechaza el tema y en las campañas políticas incluso es un instrumento irresponsable. Porque qué mejor discurso que hablarles y decirles “no subiré impuestos, no habrá reforma”; y digo irresponsable porque vemos un país con carencias, con necesidades que no se pueden solucionar solamente con discursos y con buenas intenciones.

Por eso hay que asumir primero la responsabilidad como candidatos y asumir que, si uno tiene que ser candidato tiene que hablar con la verdad y con mucha responsabilidad, y en caso de llegar al gobierno, hacerlo de la misma manera.

Cuando se es candidato, lo que se quiere es ser gobernante y cuando se llega a ser gobernante, pues ya no se sabe cómo enfrentar la responsabilidad; porque se metió uno en un cuarto oscuro donde ya no tiene respuestas para lo que prometió y que ahora no puede faltar a su palabra. Y parecen palabras rebuscadas, pero es la realidad. Viene la cruda realidad cuando se es gobierno.

Siempre hay que decirlo, ni varitas mágicas ni atajos para el desarrollo, esos no existen. Existe trabajo, responsabilidad, asumirse como gobierno y enfrentar los problemas; existe el ver la realidad que está pasando el país, tener el análisis completo, un diagnóstico integral para poder entonces presentar las soluciones desde el punto de vista ideológico o del candidato, después ya candidato electo, que haya ganado una elección.

Y por eso desde el Belisario estamos haciendo este llamado, por si se discute, por si se entra a una reforma fiscal que creemos importante. Por supuesto que vamos a hacer un compendio, vamos a hacer de las intervenciones de esta primera parte del Foro y de la que inicia más adelante y se lo vamos a entregar a los senadores. Pero cuando se tienen datos e información se puede aplastar a los irresponsables y a los que no quieren entender, y hay que actuar con visión de Estado en favor de las y los mexicanos.

Se los digo con mucha humildad, cuando fui gobernador, el estado de Hidalgo estaba en ese tiempo en el número 28 con mayor pobreza y marginación. Pudimos bajarlo, cada escalón cuesta muchísimo trabajo, pero lo pudimos bajar al número 23. Una de las cosas con la que pudimos generar desarrollo social fue con recursos. Si bien dependíamos de un 98 por ciento de las participaciones federales, asumimos que teníamos que hacer nuestra parte y aquí lo he escuchado. Subimos del 16 al 33 por ciento la recaudación en mi estado. De verdad se dice fácil, pero cuesta mucho trabajo, pero es hablar con la verdad y hacerlo con transparencia, y decirle a la gente “te voy a pedir más, voy a recaudar más porque te voy a llevar estos servicios, porque los vas a poder evaluar y auditar”.

Agradezco mucho la presencia del Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN, Mauricio Kuri, siempre dándole importancia a los eventos fundamentales.

Datos, se dieron muchos, quedé en ya no hablar, pero no escuché a ninguno de los panelistas hacerlo en este sentido. Expongo rápidamente, tres retos. Nuestro bajo nivel de recaudación. Lo dijeron en términos generales, pero México recauda cada año por impuestos un 16 por ciento de su Producto Interno Bruto. Se trata de una cifra baja si la comparamos con la media en los países de América Latina, que es del 22 por ciento; y bajísima comparada con los países de la OCDE, del 43 por ciento. Lo anterior significa que nuestro país cuenta con apenas poco más de la tercera parte de los ingresos reales con los que cuentan países como Francia, Alemania o Japón, y que son destinados principalmente a generar bienestar social.

El segundo reto es nuestro nivel de gasto público. Aquí ya se comentó de una manera muy importante, que apenas supera el 24 por ciento de nuestro Producto Interno. De nueva cuenta es una cifra por debajo de la media regional del 28 por ciento y de la OCDE del 41 por ciento. Eso quiere decir que el Estado Mexicano tiene muy pocos recursos para invertir y promover el crecimiento y desarrollo nacional, comparado con otras naciones, tanto avanzadas como potencias medias.

Finalmente, un tercer reto es el limitado efecto redistributivo de nuestra política fiscal. ¿A qué me refiero? A que mientras en la mayoría de los países desarrollados la política fiscal, es decir, la recaudación de impuestos y el gasto público ayuda a disminuir las desigualdades, en México no ocurre así.

Les doy algunos ejemplos, y con esto termino. El índice de Gini que, como saben, mientras más se acerca a cero, más igualitaria es una sociedad y mientras más se acerca a uno es más desigual, nos dice que en Francia las políticas de redistribución permiten que el nivel de desigualdad pase de 0.50 a 0.29; y en Estados Unidos de 0.51 a 0.39. Lo mismo países como

Finlandia, en el que la desigualdad se reduce a la mitad pasando de 0.50 a 0.26; o Irlanda, un país que se desarrolló más tarde que la Europa Continental y que hace no muchas décadas tenía un nivel económico similar al nuestro, han logrado reducir sus niveles de desigualdad de 0.58 a 0.31, gracias a esas políticas de redistribución. En México en cambio el nivel de desigualdad sólo pasa de 0.48 a 0.46, es decir, menos del 5 por ciento.

Con esto quiero decir que sí tenemos que entrar a una reforma fiscal, tenemos que hacerlo con mucha responsabilidad, dejar a un lado la política para entrar en la responsabilidad, tener recursos que se auditen, se fiscalicen y se haga una buena distribución para que México pueda desarrollarse de mejor manera.

Les agradezco mucho su atención.

Alternativas para el fortalecimiento de los ingresos públicos

De acuerdo con Carlos Tello, el potencial tributario del país es enorme ya que está en función de: a) El nivel de ingreso por habitante (que en México, a pesar del relativo estancamiento de la economía en los últimos años, aún es comparativamente elevado); b) La distribución del ingreso (que en México está altamente concentrado); c) La parte del ingreso generado que va a las utilidades privadas, en comparación con la inversión que los particulares llevan a cabo (las utilidades representan más de 60% del ingreso generado en el país, en tanto que la inversión privada es apenas una reducida fracción de éstas); d) El grado de monopolio de las diferentes actividades productoras de bienes y servicios (en México es alto); e) El valor agregado por tipo de actividad económica (en tanto más urbanas mayor el potencial); f) la existencia y cobertura de los diferentes tributos (muchos tributos no existen en México y los que existen tienen reducida cobertura), y g) La capacidad de las entidades encargadas de administrar los tributos (que en México ha mejorado, pero aún hay bastante por hacer).

Asimismo, considera necesario hacer cambios en los tributos existentes e introducir nuevos tributos con la finalidad de aumentar la recaudación fiscal y lograr mayor equidad. En cuanto al ISR, Tello apuntó que se debe retomar en por lo menos cinco direcciones (además de la ya mencionada eliminación de estímulos, tratamientos especiales y subsidios). En primer lugar, hay que reestablecer tasas progresivas (al menos cinco escalones), y aumentarlas hasta, por lo menos, el 47% para personas y para empresas. En segundo lugar, hay que eliminar el carácter celular que aún mantiene este impuesto. Hay que globalizar, sumar todos los ingresos, independientemente de su fuente, de las empresas y de las personas y, una vez sumados, aplicar la tasa del ISR correspondiente. Si se resuelve, por alguna razón,

dejar fuera ciertos ingresos (i.e. los de la lotería), habría que retener en la base la tasa del ISR más alta. En tercer lugar, es necesario ampliar la base gravable, eliminando (y/o ajustando) la deducción de ciertos gastos que no son estrictamente necesarios para llevar a la práctica las actividades de la empresa. Para los ingresos de las personas habría que eliminar buena parte de las deducciones que se les permiten (i.e. pago de colegiaturas). También habría que gravar aquellas operaciones e ingresos de la banca que aún no han sido gravados. En cuarto lugar, deben introducirse algunos impuestos para gravar cabalmente, entre otros, las ganancias de capital, las donaciones entre vivos, los regalos, las herencias (gravando de manera progresiva la masa hereditaria), los legados, las transacciones financieras, el patrimonio, la tenencia de automóviles y otros más. Todo ello debe hacerse en armonía con el ISR. Asimismo, se debe considerar una “sobretasa” temporal sobre los ingresos multimillonarios.

En cuanto al IVA, Tello considera que más que aumentar la tasa general que es de 16%, habría que ampliar la base del tributo y que más adelante se podría considerar un aumento en la tasa general y el establecimiento de tasas diferenciadas en función del tipo de bienes y de servicios. Por otro lado, sugiere que habría que actualizar de tiempo en tiempo a los impuestos especiales y evaluar la mejor manera de gravar el comercio y los servicios informales.

Por otro lado, Fausto Hernández señaló que se debe aprender de la experiencia de la reforma fiscal de 2014, la cual considera que fue inadecuada porque no se ajustó a la realidad de México caracterizada por una gran informalidad en la economía. Indicó que cuando el 60% de las personas con actividad económica en el país pertenecen a la economía informal, implica que el 40% restante conforma el grupo de los contribuyentes cautivos en términos de potencial recaudación vía ISR. Explicó que, para impulsar una nueva reforma hacendaria en México, optaría por impulsar incrementos progresivos de impuesto sobre la renta, ya que no hay nada más progresivo que el ISR. Sin embargo, en su opinión, en una sociedad como la mexicana, esto no es posible.

Explica que en México el ISR se paga del 6° al 10° decil de ingresos, y que con el crédito al salario toda la contribución se concentra entre el 8° y el 10° decil de ingresos. Dentro del 10° decil, en términos de contribución fiscal no se encuentra el 1% de la población con los

mayores ingresos, ya que este segmento de la población suele contar con abogados fiscalistas y contadores especializados que se encargan de encontrar formas para eludir impuestos. En este sentido, la reforma fiscal de 2014 recayó en el grupo de contribuyentes cautivos, al cual se suele “exprimir”.

Al evaluar las alternativas para fortalecer los ingresos públicos mediante el incremento o creación de nuevos impuestos, el Dr. Hernández expuso que, en primer lugar, incrementar la tasa del ISR a personas morales no es una opción viable, ya que, en general, todos los países están bajando esta tasa en la búsqueda de atraer empresas a que inviertan en sus economías, dinámica que es inherente a la globalización. En 1990, la tasa máxima del ISR a personas morales en México y Estados Unidos era de 36% y 34%, respectivamente; mientras que en 2018 se ubicaba en 32% y 25%, respectivamente. Sin embargo, hay evidencia de que en México se paga menos del 10% en tasa efectiva implícita de ISR a personas morales. Cabe destacar que, la media de la tasa del ISR a personas morales en los países que conforman la OCDE fue de 22.8% durante 2018.

Cuadro 3. Tasa de ISR a personas morales en países de la OCDE

| Tasas de ISR-PM | | | | | | | |
|-----------------|-------------|------|---------------|------------------------|------|------|---------------|
| País | 1990 | 2018 | Reducción (-) | País | 1990 | 2018 | Reducción (-) |
| Australia | 39 | 30 | -9 | Corea Sur | n.a. | 22 | |
| Austria | 30 | 25 | -5 | Luxemburgo | -34 | 22.5 | 56.5 |
| Bélgica | 41 | 33.9 | -7.1 | México | 36 | 32 | -4 |
| Canadá | 28.84 | 15 | -13 | Países Bajos (Holanda) | 35 | 25 | -10 |
| República Checa | - | 19 | | Nueva Zelanda | 33 | 28 | -5 |
| Dinamarca | 40 | 24.5 | -15.5 | Noruega | 29.8 | 27 | -2.8 |
| Finlandia | 25 | 20 | -5 | Polonia | n.a. | 19 | |
| Francia | 42,0 (37,0) | 34.4 | -7.6 | Portugal | 36.5 | 30 | -6.5 |
| Alemania | 50,0 | 15.8 | -34.175 | Eslovaquia | - | 22 | |
| Grecia | 46 | 26 | -20 | España | 35 | 30 | -5 |
| Hungría | 40 | 19 | -21 | Suecia | 40 | 22 | -18 |
| Islandia | n.a. | 20 | | Suiza | 9.8 | 8.5 | -1.3 |
| Irlanda | 43 | 12.5 | -30.5 | Turquía | n.a. | 20 | |
| Italia | 52,2 (36) | 27.5 | -24.7 | Reino Unido | 34 | 21 | -13 |
| Japón | 37.5 | 28.1 | -9.5 | EUA | 34 | 25 | -11 |
| | | | | Promedio | | 22.8 | |

Fuente: Hernández (2019) con base en datos de la OCDE.

En segundo lugar, el Dr. Hernández consideró que sería difícil optar por el incremento del ISR a personas físicas, ya que la tasa de evasión en personas físicas no asalariadas se estima

en 77% respecto a la recaudación potencial en dicho impuesto; aquí se ubican las micro y pequeñas empresas informales. Por lo que, un aumento del ISR a personas físicas sólo funcionaría si se corrigiera el problema de la informalidad, el cual es complejo e implicaría acciones más allá de las del ámbito fiscal. En este sentido, argumenta que un aumento de la tasa del ISR a personas físicas recaería nuevamente en los contribuyentes cautivos, quienes ya sostienen aproximadamente el 70% de la recaudación. Por otro lado, si bien podría considerarse la opción de incrementar la tasa del ISR a personas físicas dentro del segmento más alto de ingresos, por ejemplo, a partir de ingresos mayores a 1 millón de pesos anuales, no habría que perder de vista que, ante la debilidad institucional del país, la posibilidad de elusión sería alta en caso de implementarse esta medida. Siguiendo a Fausto Hernández, los contribuyentes cautivos (personas físicas) en México tienen una tasa efectiva de impuestos del 57%, mientras que en Alemania es del 48%, por lo que es el asalariado, a partir de cierto de nivel de ingresos, quien está soportando la mayor carga de la recaudación en el país, y no considera conveniente continuar “exprimiendo” a este segmento de la población.

Cuadro 4. “Prototipo” del contribuyente cautivo en México
(antes y después de la reforma fiscal de 2014)

| Hogar, con una jefa de familia sin cónyuge trabajando, 2 niños en edad escolar | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------|--------------|----------------|
| Persona similar en Alemania (nivel de percentil): 48.3 por ciento de tasa implícita | | | | |
| 50,000 pesos mes brutos | | | | |
| | PreReforma | | Post Reforma | |
| Tasa impuesto de ISR promedio efectiva en decil 10 | 21.5 por ciento | 10750 | 22.2 % | 11100 |
| Tasa IVA promedio de acuerdo a consumo | 11.2 por ciento | 4480 | 11.70% | 5850 |
| 1 viaje a Cuernavaca al mes (casetas) | | 186 | | 186 |
| Colegiaturas | | 6000 | iva | 6960 |
| Seguro Médico (dependientes, se asume prestación a titular) | | 1290 | | 1290 |
| Policía condominio | | 350 | | 350 |
| Consultas Médicas y estudios no incluidos en seguro | | 500 | | 500 |
| Contribuciones seguridad soical (solo imss) | | 1300 | | 1300 |
| Predial | | 300 | | 300 |
| Tenencia 1 auto 200,000 pesos de valor | | 416 | | 416 |
| Isan (depreciación 4 años) | | 209 | | 209 |
| Subsidio gasolina | | -220 | | 0 |
| Pago de la "basura" | | 80 | | 80 |
| Total | | 25641 | | 28541 |
| Tasa Implícita de impuesto (sin contar tope en deducciones) | | 0.51282 | | 0.57082 |
| Deducción Colegiaturas (12000*(.3) 12 meses) | | 300 | 0.50682 | |

Fuente: Hernández (2019).

En tercer lugar, en relación con la alternativa de crear un impuesto a las herencias en México, Hernández argumenta que tiene un potencial de recaudación bajo y que afectaría a la clase

media que puede acceder a la compra de viviendas, y no a la población con los ingresos y riqueza más altos, ya que en ese segmento se suele recurrir al uso de fideicomisos para comprar propiedades de bienes raíces y con ello se eludiría el pago de este tipo de impuestos. En cuarto lugar, respecto a la opción de cobrar un impuesto sobre las rentas imputadas, es decir, sobre el monto de dinero que las familias que son propietarias de sus viviendas tendrían que haber pagado por rentar dichas propiedades, y que, al no hacerlo por ser dueñas de éstas, se convierte en un “ingreso” adicional, el especialista considera que sería una opción difícil de administrar. En quinto lugar, considera que si bien puede impulsarse un incremento en la tasa impositiva que se cobra a las ganancias de capital, la cual actualmente es de 10% y podría aumentarse a 30%, en la práctica, estima que se terminaría por recaudar poco debido al tema de la elusión de impuestos en los estratos de población con los ingresos más altos.

En opinión del Dr. Hernández, la opción más viable para fortalecer los ingresos públicos mediante impuestos es el incremento del IVA, debido principalmente a la elevada tasa de informalidad que prevalece en el país.

Con base en datos del Censo Económico 2014 y del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Dr. Hernández calcula que son formales el 13% de las empresas con un máximo de 10 trabajadores, el 46% de las empresas de 11 a 50 trabajadores, el 83% de las empresas de 51 a 250 trabajadores, y el 98% de las empresas con 251 trabajadores o más. Sin embargo, dada la elevada concentración en las micro y pequeñas empresas, se estima que sólo el 15% de las empresas en México opera en la formalidad. Por otro lado, con base en los datos presentados por el especialista se determina que era formal el 41% del empleo urbano capturado en el Censo Económico 2014, mientras que era formal el 12.2% del empleo urbano no capturado en dicho censo. Por otro lado, es formal el 5% del empleo rural no capturado en el censo mencionado. En términos agregados, es formal el 25.6% del empleo capturado y no capturado por el Censo Económico 2014.

Cuadro 5. Alta informalidad de empresas en México

| Tamaño de la firma (número de trabajadores) | Censo (número de firmas) | IMSS (número de firmas) | IMSS/Censo (porcentaje) | Participación en total |
|---------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------|---------------------------|
| 0-10 | 5,332,788 | 685,503 | 0.13 | 0.943 |
| 11-50 | 263,041 | 119,687 | 0.46 | 0.047 |
| 51-250 | 47,724 | 39,433 | 0.83 | 0.008 |
| 251 y más | 10,461 | 10,286 | 0.98 | 0.002 |
| Total | 5,654,014 | 854,909 | 0.15 | 1 |

Nota: Este cuadro respeta la distribución por tamaño de la firma dada por el Censo. El Censo considera datos de 2013 y 2014. Las cifras del IMSS corresponden a diciembre de 2014.
Fuente: Censo Económico 2014 e IMSS (2014).

La información presentada por el Dr. Hernández permite observar que en los países que conforman la OCDE ha prevalecido una tendencia promedio a incrementar algunos puntos la tasa del impuesto al consumo (IVA o impuesto general sobre el valor); así, mientras que en 1980 en promedio dicha tasa era de 17.3%, en el año 2000 fue de 18.8%, en el 2010 de 19.2%, y en 2015 de 20.3%. Desde el 2010, la tasa del IVA en México se ha mantenido en 16%. Por otro lado, el Dr. Hernández argumenta que, de todo el comercio informal, sólo el 14% lo representa el comercio callejero, mientras que el 86% restante lo conforman grandes empresas establecidas.

Cuadro 6. Alta informalidad de empresas en el medio urbano y rural en México

| | Formal | Informal | Total |
|--------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Empleo urbano capturado en Censo | | | |
| 1-5 | 1,397,663 | 10,249,529 | 11,647,193 |
| 6-10 | 707,459 | 1,018,051 | 1,725,510 |
| 11-50 | 2,373,655 | 969,521 | 3,343,176 |
| 50+ | 4,367,697 | 485,300 | 4,852,997 |
| Total | 8,846,474 | 12,722,401 | 21,568,875 |
| Empleo urbano no capturado en Censo | | | |
| Autoempleo | 44,121 | 4,367,939 | 4,412,059 |
| 2-5 | 284,649 | 6,831,576 | 7,116,225 |
| 6+ | 1,406,166 | 1,297,999 | 2,704,165 |
| Total | 1,734,936 | 12,497,513 | 14,232,449 |
| Empleo rural no capturado en Censo | | | |
| Total | 337,197 | 6,406,748 | 6,743,945 |
| Total | 10,918,607 | 31,626,662 | 42,545,269 |

Fuente: Hernández (2019) con base en datos de Censo Económico 2014 e IMSS.

Cuadro 7. Tasa del impuesto al consumo (IVA o IGSV) en países de la OCDE

| | | Tasas de IVA/IGSV | | | | | | | | | |
|----------------|---------------------|-------------------|------|------|------|-----------------|---------------------|-------|------|------|------|
| | Año Introducción | 1990 | 2000 | 2010 | 2015 | | Año Introducción | 1990 | 2000 | 2010 | 2015 |
| Austria | 1973 | 20 | 20 | 20 | 20 | Korea | 1977 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Belgium | 1971 | 19 | 21 | 21 | 21 | Luxembourg | 1970 | 12 | 15 | 15 | 17 |
| Chile | 1975 | 16 | 18 | 19 | 19 | Mexico | 1980 | 15 | 15 | 16 | 16 |
| Czech Republic | 1993 | - | 22 | 20 | 21 | Netherlands | 1969 | 18.5 | 17.5 | 19 | 21 |
| Denmark | 1967 | 22 | 25 | 25 | 25 | New Zealand | 1986 | 12.5 | 12.5 | 12.5 | 15 |
| Estonia | 1991 | - | 18 | 20 | 20 | Norway | 1970 | 20 | 23 | 25 | 25 |
| Finland | 1994 | - | 22 | 22 | 24 | Poland | 1993 | - | 22 | 22 | 23 |
| France | 1968 | 18.6 | 20.6 | 19.6 | 20 | Portugal | 1986 | 17 | 17 | 20 | 23 |
| Germany | 1968 | 14 | 16 | 19 | 19 | Slovak Republic | 1993 | - | 23 | 19 | 20 |
| Greece | 1987 | 18 | 18 | 19 | 23 | Slovenia | 1999 | - | 19 | 20 | 22 |
| Hungary | 1988 | 25 | 25 | 25 | 27 | Spain | 1986 | 12 | 16 | 16 | 21 |
| Iceland | 1990 | 22 | 24.5 | 25.5 | 24 | Sweden | 1969 | 23.46 | 25 | 25 | 25 |
| Ireland | 1972 | 23 | 21 | 21 | 23 | Switzerland | 1995 | - | 7.5 | 7.6 | 8 |
| Israel | 1976 | 15 | 17 | 16 | 18 | Turkey | 1985 | 10 | 17 | 18 | 18 |
| Italy | 1973 | 19 | 20 | 20 | 22 | United Kingdom | 1973 | 15 | 17.5 | 17.5 | 20 |
| | | | | | | Promedio | | 17.3 | 18.8 | 19.2 | 20.3 |

Fuente: Hernández (2019) con base en datos de la OCDE.

Para Aníbal Gutiérrez, en la estructura impositiva de México el 55% de los recursos tributarios se obtienen mediante el ISR, y el 28% mediante el IVA. Asimismo, argumenta que la recaudación nacional del IVA representa 4% del PIB, cuando debería ser por lo menos del doble. Señaló que un tema importante es analizar dónde reside la capacidad fiscal y explica que el SAT reporta 73 millones de contribuyentes, de los cuales 29 millones son personas físicas, dos millones son personas morales, y casi 42 millones asalariados. Sin embargo, al analizar la estructura de los ingresos de los contribuyentes, la mayor parte de los asalariados ganan como máximo dos salarios mínimos, y dos terceras partes ganan como máximo cuatro salarios mínimos; por lo que en este segmento de la población no hay capacidad contributiva. Por ello, es necesario focalizar la capacidad contributiva de personas físicas y morales que se ubican en los altos deciles de ingresos. Asimismo, es necesario aumentar la progresividad del ISR, ya que en México hay rangos muy amplios para aplicar las tasas de dicho impuesto. De igual forma, sugiere mejorar las facultades tributarias de estados y municipios, ya que en promedio las entidades federativas sólo recaudan 2% de los ingresos fiscales totales.

Para Carlos Hurtado, la tasa de ingresos por IVA en México es la más baja de todos los países que conforman la OCDE, por lo cual debería incrementarse. También establece que antes de incrementar la tasa del ISR a personas morales debe tomarse en cuenta el impacto negativo que esta medida podría tener sobre la competitividad internacional para atraer empresas, sobre todo al considerar que en Estados Unidos se ha reducido dicha tasa en años recientes; también sugirió que se cobre de mejor forma el impuesto predial en los municipios.

3. La necesaria transformación del federalismo fiscal mexicano

A casi tres décadas de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el federalismo fiscal mexicano se encuentra en una disyuntiva entre la centralización y la descentralización.

En el foro organizado por el Instituto Belisario Domínguez titulado *¿Qué Reforma Fiscal Necesita México?* y derivado del análisis de las posibles opciones para el fortalecimiento de los ingresos públicos, en la mesa II del foro se analizó la necesidad de la transformación del federalismo fiscal en México.

De 2010 a 2019 alrededor de la tercera parte del gasto neto total de la Federación se transfirió a las entidades federativas y municipios para que estos a su vez lo ejerzan en su presupuesto particular, lo que se conoce como gasto federalizado. A su vez estos recursos transferidos por el Gobierno Federal constituyen el alrededor del 80%, en promedio, de los ingresos brutos de las entidades federativas y municipios por lo que la dependencia de las entidades federativas de dichos recursos es evidente.

Esta condición ha limitado el fortalecimiento de las haciendas locales que, aunado a la centralización de las principales facultades recaudatorias en el Gobierno Federal, las crecientes responsabilidades de gasto en materias como educación, salud, pensiones, jubilaciones y la corrupción en el uso de los recursos presupuestarios han generado presiones y dudas sobre la sustentabilidad de las finanzas públicas.

Los problemas crecientes en las finanzas públicas locales han provocado un proceso de recentralización del gasto en detrimento de la descentralización del gasto y del propio federalismo que, en voz de algunos investigadores del tema, refleja el fracaso del federalismo fiscal mexicano y la necesidad de: i) ajustar el sistema de coordinación; ii) replantear las facultades recaudatorias a través de los órdenes de gobierno; iii) cambiar las fórmulas de distribución de recursos de gasto federalizado, o iv) buscar nuevas opciones de organización fiscal.

En las secciones siguientes de este capítulo, se analizan las características generales del gasto federalizado y su importancia dentro de las estructuras de los ingresos de las haciendas públicas locales, así como su evolución.

Posteriormente, dos investigadores destacados: el Dr. Horacio Enrique Sobarzo Fimbres y el Dr. Leonardo Lomelí Vanegas, en continuidad de un funcionario público de larga trayectoria, actual Auditor Superior de la Federación, el Dr. David Colmenares Páramo presentan los análisis de la problemática del federalismo fiscal mexicano.

Composición y evolución del gasto federalizado

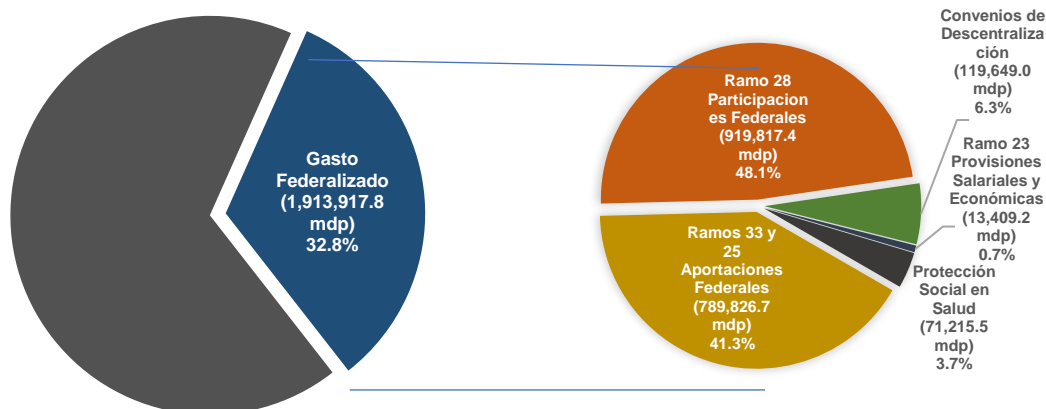
El gasto federalizado son las transferencias que realiza la Federación a los gobiernos locales, las cuales representan su principal fuente de financiamiento para el cumplimiento de sus obligaciones de gasto. Este concepto de gasto se compone de los siguientes elementos:

- a) Ramo 28 Participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales (Participaciones Federales);
- b) Ramo 33 Aportaciones Federales y Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos;
- c) Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas (Fondos del gasto federalizado);
- d) Gasto transferido mediante convenios con las dependencias del Gobierno Federal, y
- e) Recursos para Protección Social en Salud del programa Seguro Popular.⁵

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019, el Gobierno Federal aprobó recursos, por concepto de transferencias a las entidades federativas y municipios, por un monto total de 1 billón 913,917.8 millones de pesos (mdp) donde un 89.4% lo constituyen la suma de los Ramos 28 Participaciones Federales y 33 Aportaciones Federales (Gráfica 17).

⁵ Tanto el gasto transferido mediante convenios con las dependencias del Gobierno Federal como los recursos para protección social en salud del programa Seguro Popular, están sujetos a criterios definidos en la ley, reglamentos y a la firma de convenios entre los gobiernos locales con las dependencias del Gobierno Federal en el transcurso del ejercicio fiscal, por lo que no se puede determinar el monto que se destinará para cada entidad federativa en el PEF.

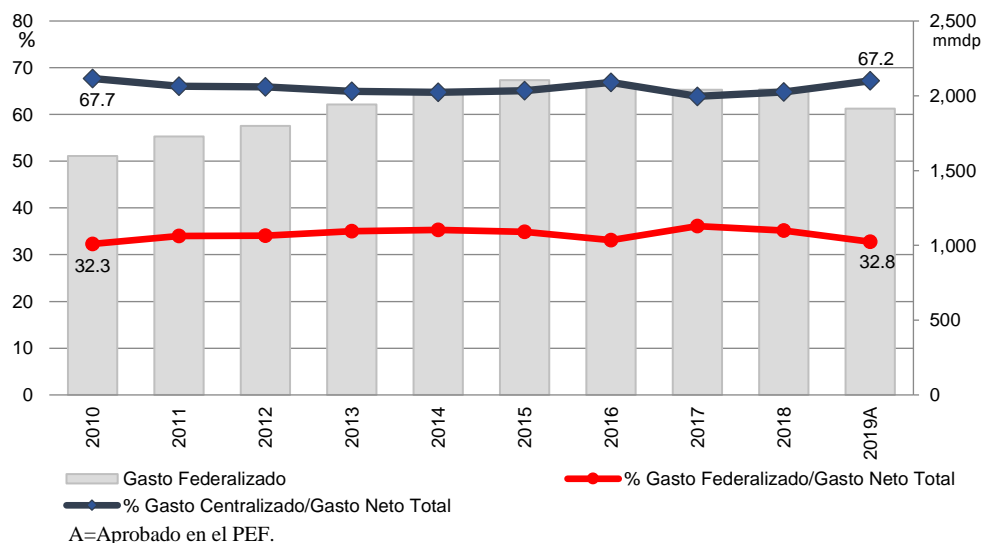
Gráfica 17. Gasto federalizado aprobado 2019
(Millones de pesos y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

El gasto federalizado representa alrededor de la tercera parte de gasto neto total, nivel que se ha mantenido desde el año 2010 (Gráfica 19).

Gráfica 18. Evolución del gasto federalizado y gasto centralizado con relación al gasto neto total. 2010-2019
(Porcentajes y millones de pesos de 2019)



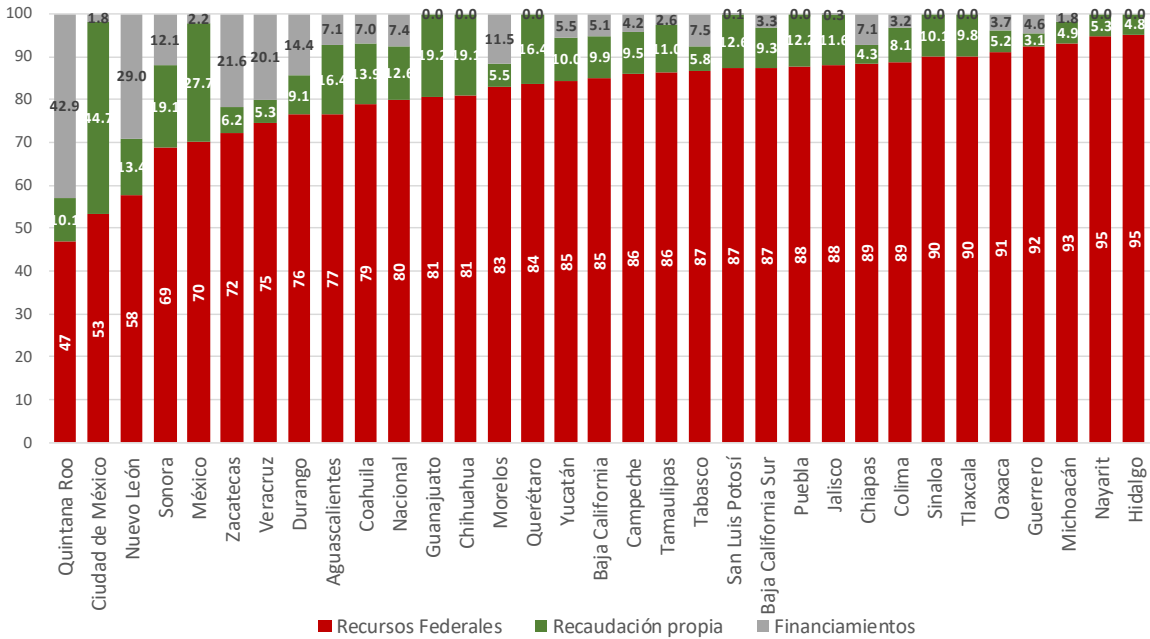
Fuente: Elaborado con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010-2018 y el PEF-2019

Entre 2010 y 2019, el gasto federalizado creció a una tasa promedio anual real de 2.0% mayor en 0.1% al crecimiento del gasto neto total, mientras que el PIB lo hizo a una tasa de 2.7%. Por componentes, sobresale el crecimiento del Ramo 28 Participaciones Federales en 4.0%, mientras que el Ramo 33 Aportaciones Federales lo hicieron en 1.7%. Por su parte el

Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas presenta una caída a una tasa promedio anual real de 17.1%, los Convenios de Descentralización y Reasignación decrecen a una tasa de 5.5% y los recursos de la protección social en salud: Seguro Popular, disminuyeron en 1.7%.

Las transferencias de recursos federales que se realizan a las entidades federativas y municipios son el principal componente de los ingresos de las entidades federativas y municipios al representar en promedio el 80.0% de dichos ingresos (Gráfica 3).⁶

Gráfica 19. Composición de los ingresos brutos por entidades federativas y municipios, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SHCP.

El crecimiento del gasto federalizado ha contribuido a una mayor dependencia⁷ de los gobiernos de las entidades federativas de dichos recursos, acompañado de una mayor cantidad de responsabilidades de gasto que se les ha transferido desde el Gobierno Federal, principalmente derivadas del proceso de descentralización del gasto en educación y salud. Además, las entidades federativas han acumulado presiones internas, tales como el pago de

⁶ Calculado con base en información de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales 2017 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

⁷ El término *dependencia* ampliamente usado pero discutible debido a que, mediante el pacto fiscal, las entidades federativas y municipios ceden parte de potestades tributarias (las más importantes) al Gobierno Federal para que este realice la recaudación de dichos impuestos. con la condición de que este último resarza a los primeros su participación en dichos ingresos federales (Participaciones Federales) aunque la recaudación y el esfuerzo recaudatorio la realiza el Gobierno Federal.

pensiones y las crecientes necesidades de renovación y creación de nueva infraestructura física y de promoción del desarrollo económico.

Evolución de la recaudación local

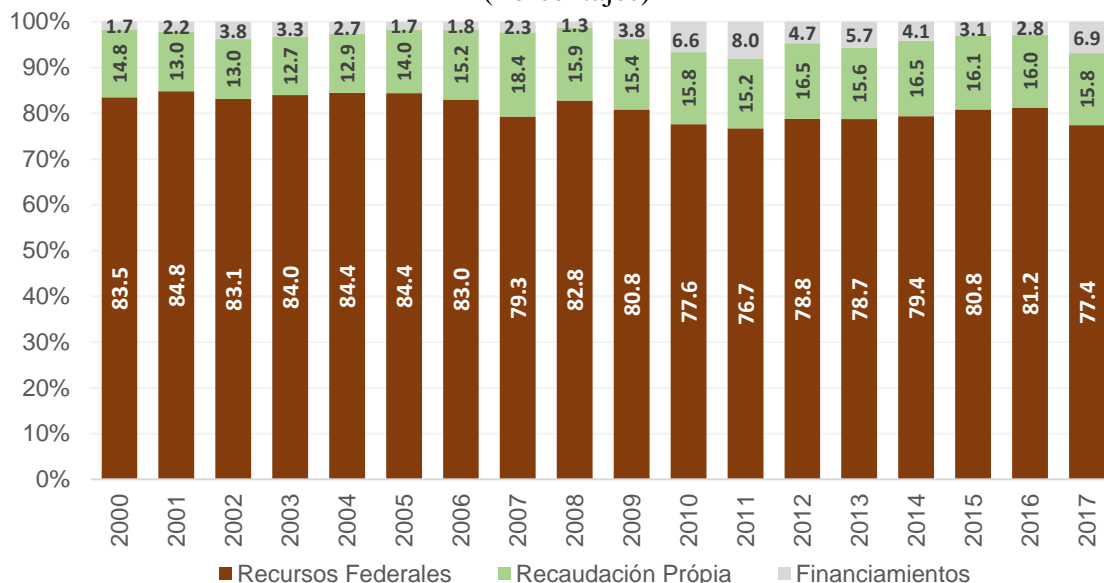
En los comienzos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal actual (1980), el 41% de los ingresos brutos de las entidades federativas provenían de las transferencias del Gobierno Federal, los ingresos por recaudación propia representaban el 41% y los ingresos por Financiamientos el restante 18%.

Derivado de las sucesivas reformas que se han hecho a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF)⁸ y la creciente transferencia de recursos presupuestales federales y aunado a una endeble capacidad recaudatoria propia de las entidades federativas, para 2017 la *dependencia* prácticamente se duplicó, debido a que los ingresos por recursos federales representaron 77% de los ingresos brutos de las entidades federativas, mientras que el 16% tiene como origen la recaudación propia y el 7% proviene del endeudamiento (Grafica 4).

La tendencia creciente del gasto federalizado ha generado un círculo vicioso en las haciendas locales, debido a que los desincentiva a hacer más eficiente la recaudación de sus facultades activas, a la adopción de nuevas facultades a las que tienen derecho y a la modernización administrativa. Esto, conjugado con una tendencia creciente en el gasto principalmente en los rubros de educación y salud, genera presiones en los ingresos y las obliga a solicitar mayor endeudamiento y mayores recursos de origen federal, lo que incrementa la dependencia.

⁸ La LCF es la ley secundaria que regula las transferencias de recursos del Gobierno Federal a las entidades federativas y municipios por concepto de Participaciones Federales, Aportaciones Federales y Convenios.

Gráfica 20. Composición de los ingresos brutos de las entidades federativas, 1989-2017
(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Este efecto se ve reforzado con un aspecto político, ya que la presión en el cobro de impuestos o el establecimiento de nuevos genera costos electorales y administrativos que han sido evitados gracias a los flujos crecientes de recursos federales y de deuda. Tal fue el caso de la tenencia, cuyo infundado desprestigio entre la población,⁹ generó un incentivo en el Gobierno Federal para abrogar la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (LISTUV) a partir de 2012, previo a los comicios donde se elegiría al siguiente presidente de la República y distribuir el costo político entre los gobiernos de las entidades federativas que adoptaran el gravamen.

Problemática actual del federalismo fiscal y necesidades de cambio

En su participación, el Dr. Horacio Enrique Sobarzo señaló que al considerar realizar una reforma fiscal es pertinente analizar el Federalismo Fiscal. Históricamente, cuando se han podido implementar reformas al federalismo, estas sólo se han realizado cuando hay más recursos para las entidades federativas.

Uno de los ejemplos más importantes se ubica en la reforma fiscal de 1978, con efecto a partir de 1980. En ese año quedó abrogada la Ley de Ingresos Mercantiles, que establecía

⁹ Popularmente existe la creencia que la Tenencia había surgido para financiar los Juegos Olímpicos de México 1968 y que ya no había razón para seguir pagando por ese evento.

facultades de recaudación entre las entidades federativas, y entró en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado cuya recaudación quedó a cargo del Gobierno Federal con una tasa de 10% general y 6% en la frontera, asimismo de tasa cero para algunos alimentos agrícolas y básicos, que un año después se extendería a un grupo mayor de alimentos.

Cuadro 8. Modificaciones a la tasa del IVA
(%)

| Período | Tasa IVA | | |
|---------|----------|----------|-----------------------|
| | General | Frontera | Alimentos y Medicinas |
| 1980 | 10 | 6 | 0 |
| 1983 | 15 | 6 | 6 |
| 1988 | 10 | 6 | 0 |
| 1994 | 15 | 6 | Exentos |
| 1995 | 15 | 10 | 0 |
| 2010 | 16 | 11 | 0 |
| 2014 | 16 | 16 | 0 |
| 2019 | 16 | 8 | 0 |

Fuente: Elaboración propia con datos del CIEP.

Además, fueron eliminados 40 impuestos especiales, con lo que fue desactivado el Sistema de Participaciones basados en dichos impuestos. En su lugar, se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) tomando como fuente de ingresos las nuevas leyes como: la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y la Ley Federal de Derechos, con lo cual los principales gravámenes son cedidos al Gobierno Federal por parte de las entidades federativas quienes recibieron al menos lo mismo que en 1979.

Dicho sistema comenzó a funcionar plenamente a partir de 1980 con la entrada en vigor de la LCF, la ley secundaria mandatada en la fracción XXIX del artículo 73 de la CPEUM y que le da sustento al Sistema de Coordinación Fiscal.

En otro caso, en 1991 entró en vigor una nueva reforma a la LCF donde se cambiaron los criterios para la distribución de las Participaciones Federales, la cual logró ser aprobada sólo porque todos los estados obtuvieron mayores recursos. El IVA se estableció en 10%, pero debido a los efectos de la crisis económica de 1994 se elevó a 15% y se derogaron alimentos y medicinas.

En contraparte, en 1998 por iniciativa de Distrito Federal y del estado de Nuevo León, se realizaron intentos por modificar la LCF con la intención de aminorar el peso del componente poblacional en la distribución de las Participaciones Federales. Sin embargo, al no haber recursos adicionales para distribuir, habría estados ganadores y perdedores, por lo que la iniciativa no prospero.

Por su parte al revisar el proceso de descentralización del gasto, después de 25 años de iniciado, éste ha sido un fracaso total. Al revisar las áreas que se descentralizaron, se observa que, por mencionar algunas:

- i) La nómina educativa regresó a ser controlada por el Gobierno Federal;
- ii) La seguridad no se consolidó bajo el ámbito de los municipios y las entidades federativas, por lo que se está optando por crear la Guardia Nacional bajo control del Gobierno Federal, cuando era necesaria la cercanía de las policías locales con sus ciudadanos, y
- iii) Se centralizaron, bajo el control del Gobierno Federal, las compras de medicamentos en el sector salud.

El regreso a la centralización del gasto público tiene razones entre las que se encuentran, principalmente:

- i. La corrupción en el manejo de los recursos por los gobiernos locales, y
- ii. Se descentralizo el gasto, pero no las facultades recaudatorias.

Principalmente, bajo la idea que la descentralización del gasto permitiría favorecer la responsabilidad fiscal de los gobiernos locales, referente a la capacidad para obtener los ingresos que puedan cubrir el gasto público de sí mismos. Sin embargo, el proceso fue incompleto, se dotaron de mayores capacidades para efectuar gasto canalizando recursos a los gobiernos estatales, pero no se otorgaron las mismas facultades en el caso de los ingresos, ya que no existían estímulos para los gobiernos estatales de trabajar para mejorar su recaudación.

De acuerdo con el Dr. Sobarzo, debido a la bonanza petrolera, el Gobierno Federal bajo la cual podía asignar recursos crecientes a los gobiernos locales y sin estímulos lo suficientemente fuertes para que los gobiernos locales recaudaran mayores recursos propios,

los gobiernos de las entidades federativas y municipios no se iban a desgastar políticamente cobrando más impuestos.

Tanto los gobiernos locales como el Gobierno Federal estaban cómodos con la situación. Por una parte, los gobiernos locales tenían ingresos crecientes, provenientes del Gobierno Federal, y podían acceder a préstamos de la banca privada respaldados con Participaciones Federales y por su parte, el Gobierno Federal tenía el control de los recursos de las Participaciones Federales que constituyen la mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales, por lo que no había razón para discutir las facultades recaudatorias de los distintos órdenes de gobierno.

La creación del Ramo 33 Aportaciones Federales sólo fue una concesión del Gobierno Federal a los gobiernos federales que formalizaba en la LCF las transferencias condicionadas que se otorgaban.

En el ámbito internacional, se observa que los países que tuvieron una descentralización fiscal exitosa son los que descentralizaron las funciones de gasto juntamente con las atribuciones recaudatorias importantes como los impuestos al consumo y a la renta. Es decir que, la experiencia internacional sugiere que la creación de la necesidad de recaudar ingresos estatales propios mejora el desempeño local del ejercicio del gasto.

En México se generó lo que se conoce como *flypaper effect* o “efecto matamoscas” el cual consiste en que cuando los gobiernos centrales transfieren facultades de gasto a los gobiernos locales y no las potestades recaudatorias, se termina gastando más. Esto ocurrió porque se sobre estimuló el gasto de los gobiernos locales por recibir ingresos crecientes sin ningún costo y sin responsabilidades recaudatoria adicional.

Asimismo, el análisis del federalismo tiene dos vertientes principales: la vertiente política y la vertiente técnica. En México, el federalismo se ha modificado atendiendo la vertiente política, pero se desatendió la vertiente técnica, ya que cuando se realizan reformas al federalismo no se ha evaluado cuántos recursos se requieren para atender las necesidades de gasto, ni tampoco los criterios distributivos, sino que ha prevalecido que los gobiernos locales perciban mayores recursos que el año anterior y ejerzan el mismo criterio de distribución del gasto.

Con la patente centralización de los ingresos públicos en el Gobierno Federal y la recentralización del gasto público, se está presenciando el fracaso del federalismo en México, el fracaso en el ámbito local, estatal y municipal, con la consecuente pérdida de sensibilidad ante las necesidades locales de gasto. Por lo que, sería apremiante acompañar una reforma fiscal con una modificación al sistema de relaciones intergubernamentales transfiriendo parcialmente potestades tributarias a las entidades federativas, no sólo para recaudar más y acercar más a las autoridades y ciudadanos, sino también para hacer el sistema más responsable.

De no realizar una reforma fiscal, existe la posibilidad de atender las necesidades fiscales con otras opciones, principalmente:

- i. Gravar la riqueza;
- ii. Gravar ganancias de capital;¹⁰
- iii. Rediseñar los subsidios y los impuestos a la gasolina;
- iv. Mejorar el impuesto predial, y
- v. Diseñar un esquema federalista en donde ninguna entidad federativa ni municipio pierda transferencias. Sin embargo, esto es posible sólo cuando se da una reforma fiscal.

En su participación, el Dr. Leonardo Lomelí mencionó que, la construcción del federalismo mexicano, a casi dos siglos de iniciada, es un proceso que requiere de una revisión a fondo de las competencias tributarias y los mecanismos de coordinación entre ámbitos de gobierno.

La Constitución de 1824 le trasladó la mayor parte de las competencias tributarias a las entidades federativas, estableciendo una transferencia de los estados al Gobierno Federal (contingente) de acuerdo con el número de personas, lo que ponía en desventaja al Gobierno Federal ante sus obligaciones entre las que se contaba la guerra con los Estados Unidos. Si bien se optó por un modelo federalista, hubo épocas en el siglo XIX donde se implementó el modelo centralista.

¹⁰ El impuesto a la riqueza grava la posesión de patrimonio o propiedad recayendo sobre el valor neto del mismo de forma periódica. En tanto que el impuesto a las ganancias de capital se paga sobre el incremento de valor de un activo que ocurre entre su compra y su venta.

La Constitución de 1857 acotó las competencias tributarias de los estados y suprimió las aduanas interiores que, si bien les daban recursos a los estados, era un obstáculo para la creación de un mercado interno y por consiguiente para el desarrollo económico del país.

La Constitución de 1917 no definió las competencias tributarias salvo en el caso del impuesto predial para los municipios.

Posteriormente, se buscó implementar un modelo similar al federalismo estadounidense con atribuciones precisas de los órdenes de gobierno para lo cual, el Secretario de Hacienda y Crédito Público Alberto J. Pani elaboró una propuesta de reforma constitucional para definir competencias tributarias a partir de una Convención Fiscal a la que asistieron representantes de los gobiernos de los estados.

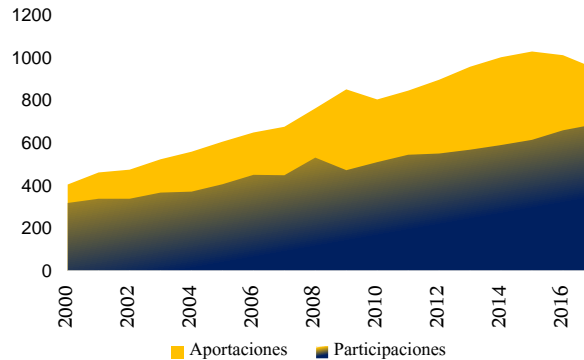
La reforma constitucional de Pani no llegó a ser aprobada en el Congreso de la Unión, pero se mantuvo la realización de convenciones fiscales que, posteriormente, fueron definiendo los mecanismos de coordinación fiscal.

Los esfuerzos de las Convenciones Fiscales se concretaron en la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 que sentó las bases del moderno sistema de coordinación fiscal mexicano al definir los criterios para la asignación de las Participaciones Federales y en 1997 se incorporaron los criterios para asignar las Aportaciones Federales.

En los últimos 25 años se avanzó en la descentralización del gasto, sobre todo en materia de salud y educación, lo que ha determinado el crecimiento de las Aportaciones Federales.

Tanto las Participaciones como las Aportaciones Federales que se destinan a los estados tienen un componente procíclico, ya que cuando hay más crecimiento económico, se les destinan más recursos. Al contrario, en años en los cuales la economía se debilita como en 2009, cae tanto el crecimiento de las participaciones como el crecimiento de las aportaciones.

Gráfica 21. Aportaciones y Participaciones
(miles de millones de pesos de 2018)



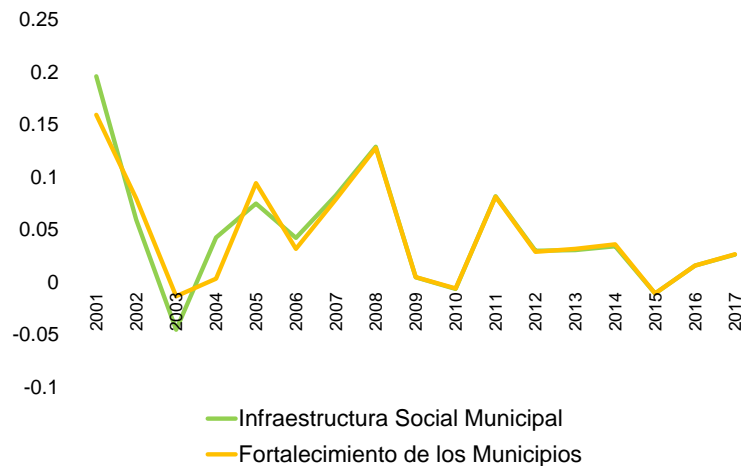
Fuente: Lomelí (2019).

El Dr. Lomelí consideró que es importante tener mecanismos claros de asignación, pero falta encontrar la forma de impedir que transferencias federales inhiban la recaudación propia de las entidades federativas y municipios. Si bien ha habido reformas a las fórmulas de asignación de las Participaciones Federales en este sentido, las Aportaciones Federales tienen un componente inercial significativo, sobre todo en materia educativa. Este elemento, que prevalece desde 1992 cuando comienza el proceso de descentralización, transfiriendo recursos en función de la oferta educativa, conserva aún una estrecha relación con la oferta de servicios educativos que no necesariamente corresponde con las necesidades.

En materia de salud, el proceso de descentralización fue más eficiente; en contraste, la infraestructura estatal y la seguridad pública local, si bien son importantes, no han logrado crecer significativamente.

Se observa un crecimiento estable de componentes de las Aportaciones Federales sobre todo lo que va a municipios debido al Fondo de Infraestructura Social Municipal y al Fondo de Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, pero falta un componente que coordine a los tres órdenes de gobierno para impulsar el desarrollo regional en el sentido amplio.

Gráfica 22. Tasa de variación de los componentes del ramo 33 aplicado a municipios.
(% del PIB)



Fuente: Lomelí (2019).

Es decir, un componente en materia de concertación entre la Federación, los estados y los propios municipios para impulsar programas de desarrollo regional, dado que programas de desarrollo regional no solamente involucran a más de un municipio, sino que eventualmente pueden involucrar a regiones de más de un estado.

Para Leonardo Lomelí, es necesario evaluar el proceso de descentralización del gasto de los últimos 25 años y el por qué se han recentralizado algunos componentes del gasto público, así como revisar criterios de distribución de competencias recaudatorias a la luz de las experiencias internacionales.

Alemania, nación consolidada ante la suma de varios estados pequeños autónomos es un caso de federalismo exitoso con tres órdenes de gobierno. Los ingresos se distribuyen entre el gobierno federal y los estados quienes distribuyen, mediante transferencias, al orden equivalente al municipio con compensaciones de los estados ricos a los pobres para tratar de equilibrar las condiciones económicas. Las facultades de ingreso y gasto están claramente definidos.

Argentina es un caso similar al nuestro con tres órdenes de gobierno: Federación, provincias y municipios, los recursos se distribuyen entre provincias y federación a través de un mecanismo de coordinación fiscal, los gravámenes más importantes están centralizados y

no existen criterios claros de distribución de los ingresos fiscales, se descentralizó el gasto, pero no descentralizaron ingreso.

Brasil puede considerarse un caso de éxito en Latinoamérica con tres órdenes de gobierno, pero descentralizado en términos de ingreso, los gobiernos subnacionales generan más del 75% de la recaudación, quienes además reciben recursos de la federación, establecidos en la constitución con la finalidad de cerrar brechas económicas entre las regiones.

El caso estadounidense, sobre el cual se inspiró la Constitución de 1824, es relevante para nosotros. De igual manera cuenta con tres órdenes de gobierno: Federación, estados y nivel local; donde el nivel local es económicamente fuerte con una base tributaria que le permite proveer de una variedad de servicios a los ciudadanos. Las transferencias del Gobierno Federal se destinan para aquellos programas considerados como prioritarios.

Por lo que es necesario consolidar el federalismo fiscal mexicano por dos vías:

- i. Fortalecer las capacidades tributarias de los estados, y
- ii. Revisar los criterios de asignación de Participaciones y Aportaciones Federales.

Este esfuerzo no puede ser independiente de una reforma fiscal integral que incremente los ingresos públicos y que incremente las capacidades de gasto del Estado mexicano. Esto es, un esfuerzo general y estatal por aumentar la recaudación del país.

En el largo plazo, los mecanismos de coordinación deben contemplar también una política de desarrollo regional que permita fijar metas y evaluar resultados.

La rendición de cuentas y la fiscalización debe fortalecerse para garantizar que de buenos resultados la descentralización del gasto.

Por último, en su participación, el Lic. David Colmenares Páramo indicó que el origen del vigente Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) se remonta a 1978 – y entró en operación en 1980 - cuando se introduce el IVA en sustitución del ISIM. Ese año se publicó la primera Ley de Coordinación Fiscal y las entidades federativas se adhirieron al mismo sistema, excepto el Distrito Federal que era parte del gobierno federal, quien a través del Convenio de Colaboración administrativa se suscribió, sin que a la fecha se haya adherido como las otras entidades a pesar de las reformas que hoy en día le dan el estatus de estado.

Con anterioridad a la Ley, las participaciones se distribuían en función del origen de la recaudación, por ejemplo, si el petróleo se extraía de Tabasco, esta entidad era la que recibía los recursos, además existían una gran variedad de impuestos federales y estatales, se hablaba de la “jungla fiscal” conformada por alrededor de 400 impuestos entre estatales y federales, que desaparecieron con la Adhesión al Sistema y la creación del IVA.

A partir de entonces se crea el concepto denominado Recaudación Federal Participable (RFP), donde se integran los recursos derivados de la recaudación de impuestos federales, algunos derechos, como los de minería y un porcentaje de los petroleros, inicialmente el ordinario y el extraordinario.

El origen mismo del Sistema, que incluía reformas a la fórmula de distribución del fondo general de participaciones de 1990, que en los años previos el componente inercial había prevalecido beneficiando a las entidades federativas con mayores recursos, particularmente el Distrito Federal y Tabasco, además, incluía en mayor medida el componente petrolero, que se diluye en el tiempo al cambiar las fórmulas de distribución de participaciones. Hoy la parte de los ingresos petroleros en la RFP provienen del Fondo Mexicano del Petróleo (FMP), con lo cual se redujo el componente petrolero.

En 1990, 26 estados promovieron reformas a la fórmula de distribución inercial de participaciones, que proponían cambios en las tres fracciones del Fondo General: 45% se distribuiría de acuerdo con la población; 45% por el monto de los impuestos asignables – los IEPS, más tenencia e ISAN y un componente compensador para los que perdían con las nuevas fórmulas. Con estas modificaciones el Distrito Federal y Tabasco terminaron siendo grandes “no ganadores” y por otro lado Oaxaca y Zacatecas, los grandes ganadores. Se crearon dos reservas: de compensación y de contingencia que sumadas eran el uno por ciento de la FRP para las entidades perdedoras, en sentido inverso a su “pérdida”, con recursos aportados por los estados y la mitad el gobierno federal.

Casi paralelamente surge un tema vinculado al gasto educativo: donde más de la mitad de los estados tenían un sistema de educación básica propio; esto es, financiado con recursos estatales y la otra mitad no, principalmente la Ciudad de México y Oaxaca, por razones distintas. Por ello, había entidades federativas que destinaban partes significativas de sus

Participaciones; es decir, ingresos propios, como Chihuahua, Baja California, Nuevo León y el Estado de México.

Por otro lado, en el sistema desconcentrado en 1992, a través del Acuerdo Nacional para Modernización de la Educación Básica, se mantenía esa desproporción, pero la Ciudad de México ni siquiera lo administró, como sí fue el caso de Oaxaca, con el costo político de jugar el papel de patrón sustituto, sin tener los recursos, ni los hilos de la negociación con el SNTE.

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) fue firmado por los gobernadores de los estados, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) con el fin de desconcentrar administrativamente la educación, pero el fondo fue político, ya que con ello el gobierno federal se deshacía de una serie de compromisos, pactos y acuerdos secretos con el sindicato nacional y transfería parte de las negociaciones a los gobiernos estatales.

Para David Colmenares, como parte de las soluciones a la crisis económica de 1995, se crean nuevos impuestos estatales, como el de hospedaje, anuncios y derechos de bebidas alcohólicas; pero, además, a partir de 1997 se les transfirió la administración del Impuesto sobre la Tenencia o uso de Vehículos, impuesto creado desde 1961, no en 1968 cuando se usó una parte de su recaudación para financiar los juegos olímpicos.

Hasta 2012, cuando el gobierno de Felipe Calderón estableció en la Ley que, a partir de ese año, desaparecía la Tenencia como impuesto federal, pero los estados podrían establecer un impuesto con características similares a la tenencia o prepararse para la reducción presupuestal de los ingresos que ya no recibirían. Era un monto importante, por ejemplo, en 2012 el DF recaudaba alrededor de 5 mil millones de pesos, Nuevo León 2,500 y EDOMEX cerca de 2,000 millones.

Algunos estados mantuvieron el impuesto como tributo local, algunos legislaron, pero lo dejaron en suspenso y otros incluso no legislaron. Hoy la mitad por lo menos tienen su impuesto local a la tenencia, aunque prácticamente todos metieron estímulos, esto es, gastos fiscales, que es una forma de gastar al revés los recursos presupuestales. Los gobernadores que lo desaparecieron por razones electorales después andaban gestionando que con recursos

del Ramo 23 se les compensara lo que dejaron de recaudar, hoy la CDMX ya recauda cerca de los cinco mil millones.

Por otra parte, en 1998 se crea el Ramo 33 Aportaciones Federales, contando entre otros fondos, con el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) que tuvo una distribución inercial desde 1992 y solo hasta 1998 se incluyen como capítulo V de la LCF y en 2008 se crea una fórmula muy regresiva que “vivió” hasta 2014. El factor fundamental de distribución fue la población estatal en edad escolar, lo cual incluyó a los niños del sistema estatal de educación, pagados con recursos estatales, escuelas privadas e incluso a los que no asistían a la escuela. Fue un error porque se trataba de distribuir recursos para el FAEB, esto es para el sistema desconcentrado desde 1992, esto generó un efecto regresivo a costa de los estados de menor desarrollo económico y educativo, que incurrieron en déficits importantes que todavía hoy siguen arrastrando.

El mismo año se modifican las fórmulas de distribución de Participaciones Federales donde el Fondo General de Participaciones (FGP) se distribuiría a las entidades federativas conforme al monto asignado a este fondo en el año de 2007; y el excedente respecto a dicho año se asignará de acuerdo al factor de crecimiento del PIB, al nivel de recaudación de impuestos y derechos locales y la dinámica de crecimiento de dicha recaudación local, ponderados estos tres componentes por la población de cada entidad, lo que ha generado que la distribución de las Participaciones Federales tienda a la estructura de la distribución poblacional, donde, hay una correlación casi perfecta con la población, lo cual no incentiva el esfuerzo fiscal.

Siguiendo al Auditor Superior de la Federación, estas modificaciones no han mejorado el suministro de servicios, sino que han dispersado la responsabilidad política e incrementado el control del gobierno central sobre los recursos.

Actualmente, las participaciones son el principal recurso de los gobiernos locales, pero se concentran en solo 10 entidades federativas de acuerdo con la dinámica poblacional. De tal manera que, particularmente estados como Oaxaca, San Luis Potosí, Guerrero, y Michoacán, han tenido que padecer déficit, primero porque no se cumple con el acuerdo de modernización y segundo debido a las fórmulas regresivas, que no consideraron las desigualdades regionales.

Colmenares considera que se ha intentado descentralizar facultades recaudatorias, pero con resultados pobres como el caso de la Tenencia.

Por otra parte, la deuda estatal es un tema para poner atención, actualmente ronda los 600,000 millones de pesos (mdp) cuando en 2006 era de 160,000 mdp de los cuales en cinco estados se concentra el 50%. La deuda municipal asciende a 38,000 mdp con una tendencia decreciente, pero 25 municipios concentran más del 50%. En contraparte, para algunos estados, el problema radica en que no tienen acceso al crédito, muchas veces porque no hay posibilidades para hacerlo o porque tienen que recurrir a una calificación crediticia mala lo que eleva los costos.

A partir de la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2006, surge el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) el cual actualmente asciende a aproximadamente 90,000 mdp equivalente a dos meses de Participaciones Federales con el cual se compensa la caída de los fondos de Participaciones Federales cuando la RFP cae por debajo de lo estimado.

Como ya se mencionó, la política educativa ha creado presiones en las finanzas locales y se pretende solucionar reconcentrando el sistema educativo y a través de la creación de delegaciones federales en los estados. Se necesita revisar el sistema de distribución de potestades tributarias y la eficiencia recaudatoria de los estados.

David Colmenares propone, desde la Cámara de Diputados, la celebración de una nueva Convención Nacional Hacendaria, donde además del Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, participen de manera más activa los legisladores, para que se puedan encontrar soluciones sin afectar las finanzas de los distintos órdenes de gobierno y se alcance un federalismo fiscal más eficiente de acuerdo con la realidad de las distintas regiones del país.

De tal manera que se necesita:

- i. Que los estados tengan mayores potestades recaudatorias.
- ii. Cuidar los recursos del FEIEF así como las aportaciones para el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

- iii. Asegurarse que las reglas de operación de los fondos como el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y especialmente los de aportaciones, se ajusten a la realidad del país.

Consideraciones finales

México enfrenta importantes presiones de gasto público en temas como salud, pensiones, educación, infraestructura y seguridad pública, sólo por mencionar algunos. Para hacer frente a estas presiones es necesario plantearse una nueva reforma hacendaria que dote de los recursos necesarios para cumplir con los objetivos que se planteen en los tres órdenes de gobierno.

Si bien la reforma fiscal de 2014 permitió al país elevar la recaudación tributaria de forma importante, la caída en los ingresos petroleros ha minado las posibilidades de contar con mayores recursos públicos. Cabe recordar que, México es el país miembro de la OCDE con la menor recaudación tributaria y, por ende, se encuentra entre los países con un menor nivel de gasto público.

Tal y como lo mencionaron los distintos expertos que participaron en el foro *¿Qué reforma fiscal necesita México?*, es necesario que la sociedad mexicana defina un proyecto de nación, y así, revisar la forma en que se obtendrán los recursos para financiarlo.

Resulta necesario, además, apuntalar la inversión pública y verificar que el gasto social sea eficaz en el cumplimiento de los objetivos a los que fue destinado.

Entre algunas de las opciones para elevar la recaudación fiscal se encuentra revisar la pertinencia de continuar con la operación de regímenes fiscales especiales, y reducir aquellos gastos fiscales que no promuevan las actividades para las que fueron creados y que distorsionan el funcionamiento del mercado, además de beneficiar a las personas con mayores ingresos por su contenido regresivo.

Una nueva reforma fiscal debe estar determinada por la eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia de la acción pública, así como por la forma en que se ejecute el gasto y la calidad de los bienes y servicios que proporciona el gobierno a la sociedad. No debe olvidarse la creación de mecanismos que permitan la incorporación de la economía informal para incrementar la base tributaria y la propia productividad de la economía.

En materia de federalismo fiscal, los participantes del foro propusieron gravar la riqueza y las ganancias de capital; rediseñar los subsidios y los impuestos a las gasolinas; mejorar el impuesto predial; rediseñar un esquema federalista donde ninguna entidad federativa ni

municipio pierda transferencias; fortalecer las capacidades tributarias de los estados y revisar los criterios de asignación de las participaciones y aportaciones, así como el sistema de distribución de fondos como el FEIEF, FONDEN y FISM.

En síntesis, no sólo se requiere de mayores ingresos públicos para atender los distintos compromisos en materia social y de inversión pública adquiridos por el Gobierno Federal; también es necesario que dichos recursos sean utilizados de forma eficaz y transparente, y que de igual forma, la sociedad pueda revisar la efectividad que el gasto público tenga tanto en la economía como en la redistribución del ingreso y reducción de la pobreza y desigualdad.

A lo anterior hay que añadir que el crecimiento económico no ha sido lo suficientemente incluyente para mejorar las condiciones de vida de la mayor parte de la población, por lo que además de una reforma fiscal, será necesario acciones en otros frentes como: el fortalecimiento institucional, reducir el arraigo a la economía informal, combatir la corrupción y promover un amplio desarrollo financiero, lo cual permitiría mejorar la calidad de vida de la población, potenciar el crecimiento incluyente que permitirá la concepción de una sociedad más justa.

Referencias

- CCE (2017), Posición ante la Reforma Fiscal de Estados Unidos, Comunicado de prensa, 21 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.cce.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Reforma-Fiscal-EU.pdf>
- CEPAL (2018), Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030, enlace: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/1/S1800082_es.pdf
- Clavellina, J., Maya, S., y Cisneros, G. (2018), *La reforma hacendaria a cuatro años de su implementación. Resultados y Propuestas*, en Tomo I, Balance de las reformas estructurales, Arroyo J., et al. Coordinadores, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Clavellina, J., Maya, S., Cisneros, G. y Ramírez, L., (2016), Retos para el éxito de la reforma hacendaria. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- COPARMEX (2018), Manifiesto México, 3 de abril de 2018, enlace: <http://coparmex.org.mx/manifiesto-mexico-manifiestomx/>
- Del Castillo, M., (2017), La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México, CEPAL, Serie estudios y perspectivas. Sede subregional de la CEPAL en México. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41833/1/S1700548_es.pdf
- IMEF (2018), Agenda IMEF 2019-2024, enlace: http://imef.org.mx/descargas/2018/mayo/agenda_imef_19_24.pdf
- IMF (2017). Mexico. Staff report for the 2017 Article IV Consultation, enlace: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr17346-MexicoArtIV.ashx>
- OCDE (2016). Income inequality remains high in the face of weak recovery. www.oecd.org/social/OECD2016-income-inequality-Update.pdf
- OCDE (2017). Mexico. OCDE Economic Surveys. Jan. 2017. www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-mexico.htm

OCDE (2018). Getting it right. Prioridades estratégicas para México. Éditions, OCDE, París, enlace:

http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/FINAL_Prioridades%20Estrat%C3%A9gicas%20para%20M%C3%A9xico_GIR_OCDE_2018.pdf

SHCP (2013), Criterios Generales de Política Económica 2014. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/PEF2014/ingresos/cgpe.pdf>

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

*¿Qué reforma fiscal necesita México?
Primera edición, septiembre de 2019*

D. R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro Histórico,
Alcaldía Cuauhtémoc, 06020, Ciudad de México.

Dirección General de Finanzas

Coordinadores:

José Luis Clavellina Miller
Jaime Del Río Mongues
Mario Iván Domínguez Rivas
Vladimir Herrera González

Autores:

Aníbal Gutiérrez Lara
Carlos Tello Macías
Carlos Hurtado López
Fausto Hernández Trillo
Dante Delgado Rannauro
Miguel Ángel Osorio Chong
Horacio Sobarzo Fimbres
Leonardo Lomelí Vanegas
David Colmenares Páramo

Colaborador:

Jackelin Gordillo Olguín

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1875>

Información para consultar en la biblioteca digital:

Título: ¿Qué reforma fiscal necesita México?

Serie: Cuadernos de investigación en finanzas públicas

Número: 17

Fecha de publicación: Septiembre 2019

DISTRIBUCIÓN GRATUITA.

Impreso en México.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.