

Horacio Enrique Sobarzo Fimbres

REFORMA FISCAL EN MÉXICO

UNA ASIGNATURA
PENDIENTE

EL COLEGIO DE MÉXICO

REFORMA FISCAL EN MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

REFORMA
FISCAL EN MÉXICO

UNA ASIGNATURA PENDIENTE

Horacio Enrique Sobarzo Fimbres



336.241509720905

S6771r

Sobarzo Fimbres, Horacio Enrique

Reforma fiscal en México: una asignatura pendiente /
Horacio Enrique Sobarzo Fimbres. - 1a. ed. - Ciudad de México :
El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 2016.
139 p. : il., gráfs. ; 21 cm.

ISBN: 978-607-628-074-4

1. Reforma fiscal - - México - - Siglo XXI. 2. Impuestos - -
Administración - - México - - Siglo XXI. 3. Finanzas públicas - -
Administración - - México - - Siglo XXI. 4. Política fiscal - - México
- - Siglo XXI. I. título.

Primera edición, 2016

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 Ciudad de México
www.colmex.mx

ISBN: 978-607-628-074-4

Impreso en México

ÍNDICE

Introducción	9
I. ¿Por qué es necesaria una reforma fiscal en México?	13
II. Posibilidades y límites de reformas fiscales en países en desarrollo. ¿Es posible recaudar más y ser más distributivo?	29
Sistema impositivo	29
Gasto público.....	37
Capacidad redistributiva de la acción gubernamental	40
III. Diagnóstico tributario en México.....	45
Panorama fiscal de México	46
IV. Posibilidades de reforma fiscal en la situación actual	61
Impuestos al consumo	61
Tasa cero en medicinas y alimentos	62
IVA en la franja fronteriza	64
Impuestos al ingreso.....	64
Régimen General	66
Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos)	67
Régimen Simplificado.....	68
Régimen de Asalariados.....	69
Subsidio y exenciones en el ISR	70
Algunas modificaciones adicionales como resultado de la Reforma de 2013	71
Subsidios a la energía.....	72
Evasión fiscal.....	75
Administración tributaria	75

Impactos distributivos de un IVA generalizado	77
¿Es posible una reforma fiscal?	79
V. Fuentes adicionales de ingreso	81
¿Se debe gravar más el capital?	83
Fuentes alternativas de ingreso	85
VI. Distribución del ingreso	93
Distribución del ingreso y bases tributarias en México	95
Coeficiente de Gini	98
Bases tributarias en México y transferencias monetarias en deciles de hogares.	99
La matriz de contabilidad social y las bases tributarias	104
La matriz de contabilidad social	104
Tasas efectivas promedio de impuesto de la MCS	109
Los experimentos (las simulaciones)	111
Descripción de simulaciones y análisis de resultados	111
Conclusiones	117
Anexo: Aspectos relevantes de la Reforma Fiscal de 2013	119
Apéndice	131
Bibliografía	135

INTRODUCCIÓN

Una revisión de la situación fiscal y, específicamente, tributaria del país, revela que el tema de la reforma fiscal es materia de discusión prácticamente desde finales de la década de 1960 en que, como resultado del desarrollo estabilizador, el país se urbanizaba, se modernizaba y se formalizaba. En este periodo del llamado desarrollo estabilizador el Estado desempeñó un papel importante de estímulo al crecimiento económico e intervención directa en la economía. Fue así que mantener esa presencia estatal requirió de recursos públicos crecientes, y ya en los años setenta se hablaba de la necesidad de una reforma fiscal que financiara esta actividad del Estado. No ocurrió así, ya que tal reforma fiscal se pospuso, primero, debido a un endeudamiento público —primera mitad de los años setenta—, y posteriormente, por los crecientes recursos públicos provenientes de la exportación de petróleo en la segunda mitad de esa misma década. Estos dos elementos, endeudamiento e ingresos petroleros abundantes, permitieron no sólo postergar cualquier intento de reforma fiscal, sino que financiaron un crecimiento excesivo del Estado, lo que a finales de 1982 permitió que el déficit del sector público llegara a representar el 16% del PIB.

La abrupta caída de los precios del petróleo en la primera mitad de los años ochenta provocó en México, y en América Latina en general, una prolongada crisis económica que se reflejó en reducidas tasas de crecimiento económico y en un fuerte ajuste presupuestal por el lado del gasto, a fin de atender los compromisos del endeudamiento público de los años previos. Este ajuste se prolongó hasta inicios de los años noventa, de tal manera que pensar en reformas fiscales en dicho periodo era poco realista.

Con el gobierno de Carlos Salinas, el modelo de crecimiento económico iniciado por Miguel de la Madrid se consolidó y Méxi-

co registró, por al menos algunos años, hasta 1994, tasas de crecimiento económico algo más elevadas que en la década previa. Fue en estos años que se llevaron a cabo algunas modificaciones fiscales entre las que destacan la introducción del impuesto al activo para combatir la evasión del impuesto sobre la renta (ISR), y se logró también cierta modernización del sistema tributario.

No obstante, la profunda crisis de 1994 que fue el resultado de un excesivo endeudamiento privado —a diferencia de la crisis de 1982 que resultó de un endeudamiento público excesivo—, provocó una nueva crisis de las finanzas públicas. La respuesta a esta crisis en materia de finanzas públicas fue aumentar algunas tasas impositivas, notablemente el impuesto al valor agregado (IVA) que más que mejorar su estado se limitó a resarcir la disminución de los ingresos públicos.

En la década de 2000, si bien hubo intentos de reforma fiscal, el aumento gradual del precio del petróleo en el mercado internacional permitió también posponer una vez más cualquier intento ambicioso de reforma fiscal e incluso favoreció un crecimiento importante del gasto público. Finalmente, en los inicios de la década de 2010, se realizó una reforma fiscal más ambiciosa que algunas reformas anteriores, pero la prolongada crisis mundial originada en 2008 y la fuerte caída del precio mundial del petróleo revelaron, una vez más, la fragilidad tributaria del país.

Como se revisará en los siguientes capítulos, durante el periodo 1970-2013, en materia tributaria, el país tuvo relativamente poco avance pues la participación de la recaudación como proporción del PIB creció cinco puntos porcentuales, muy por debajo de lo ocurrido en otros países.

A consecuencia de periodos de crisis y de un crecimiento económico no muy distinto de la tasa de crecimiento demográfica, por décadas, el sector informal ha crecido hasta representar más del 50% de la población económicamente activa (PEA), y la distribución del ingreso, con variaciones, esencialmente se ha mantenido muy desigual.

Muchos de los cambios tributarios en este largo periodo obedecen a esa realidad, como por ejemplo la creación de los regímenes especiales de tributación, y podría decirse que en materia tributaria, a pesar de las fuertes y recurrentes crisis económicas en

las décadas anteriores, se logró mantener y aumentar marginalmente la recaudación.

Con algunas excepciones, la evolución económica de los países latinoamericanos ha sido muy similar a la de México; es decir, comparten crisis económicas recurrentes, pobreza creciente y desigual distribución del ingreso. Sin embargo, a diferencia de México, varios países latinoamericanos, ante la imposibilidad de gravar significativamente los ingresos, decidieron reformar sus sistemas tributarios y gravar con más vigor el consumo.

En México esto no ocurrió porque algunas reformas han hecho que gravar el ingreso sea relativamente eficiente, aunque con una base tributaria estrecha, y en buena medida también por la presencia de los ingresos públicos provenientes de la exportación de petróleo. No obstante, la reciente caída del precio del hidrocarburo sugiere, una vez más, que el país necesita una reforma fiscal de largo aliento. Ahora bien, como se comenta en el presente libro, las posibilidades de lograr una reforma fiscal “exitosa” son menores y, en todo caso, los resultados deberían obtenerse en el mediano y largo plazos.

Quizá el dilema más importante que una reforma fiscal en México enfrenta es lograr una reforma que recaude más y al mismo tiempo atenúe la muy desigual distribución del ingreso. Con frecuencia estos dos objetivos son excluyentes, al menos cuando se quiere obtenerlos con un solo instrumento. Como aquí se sugiere, es importante una reforma recaudatoria que seguramente deberá tener un componente esencial de impuestos al consumo, pero al mismo tiempo será necesario buscar fuentes alternativas por el lado de los impuestos al ingreso no sólo gravando mejor sino también ampliando las fuentes de ingreso, mediante un mayor gravamen al capital. Es claro que en esto hay límites, pero algunas experiencias internacionales sugieren que sí es posible, aunque de manera gradual y en un ambiente de crecimiento económico sostenido.

Gravar el capital sería progresivo en términos tributarios, pero sin duda sería también insuficiente frente a la enorme desigualdad y pobreza del país. En consecuencia, una reforma fiscal debe, forzosamente, incluir cambios importantes en el gasto público, a fin de que la orientación de éste atienda con mayor firmeza y eficiencia

el problema de la desigualdad. Respecto a lo anterior, se plantea que una vía promisorio podría provenir de la creación de algún esquema de seguridad social universal (SSU). Es importante mencionar que los detalles, cobertura y alcances de un SSU rebasan con mucho los objetivos del presente trabajo, razón por la cual aquí solamente se presenta la idea de que una reingeniería del gasto público tendría que ir en la dirección de algún esquema de este tipo.

En suma, podría decirse que la conclusión generada de esta reflexión es que sí es posible —y necesaria— una reforma fiscal en México. Sin embargo, debe también quedar claro que el éxito de ésta no se percibiría en el corto plazo, pues se requiere un periodo de crecimiento económico y estabilidad, a la par de reformas en los esquemas de gasto que atiendan eficientemente el problema de la desigualdad e ineficiencia del actual sistema de gasto público.

Conviene por último destacar que buena parte de este trabajo es la actualización de un documento elaborado en el Centro de Estudios Espinosa Yglesias en 2013, que se benefició con los comentarios, sugerencias y críticas de un numeroso grupo de especialistas (véase CEEY, 2013). Otra parte del trabajo son reflexiones del autor y conclusiones de trabajos elaborados a lo largo de los últimos años. El autor agradece a Ana Karen Martínez Garza por su ayuda, críticas y sugerencias, valiosas para la conformación de este libro.

I

¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA REFORMA FISCAL EN MÉXICO?

Actualmente existe abundante evidencia de que los ingresos tributarios de México son insuficientes para atender las necesidades del gasto público, considerando el grado de desarrollo del país. En efecto, la carga tributaria de México se encuentra muy por debajo de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), incluso de los menos avanzados. En 2012, por ejemplo, el promedio de los ingresos tributarios de los países miembros de la OCDE fue de 33.7% del PIB. De este grupo de 34 países, México es el que registró el nivel más bajo, con 19.6 por ciento.

Es importante señalar que algunos países registran cifras relativamente bajas, como Estados Unidos (24.4%), pero esto se debe a que el tamaño de los gobiernos es distinto. El caso de Estados Unidos es paradigmático, ya que la cifra mencionada no refleja una incapacidad para recaudar, sino que se explica porque gran parte del sistema de seguridad social en ese país no lo opera el gobierno, sino el sector privado. Por su parte, los países europeos, en general, registran cifras más altas, ya que sus sistemas de seguridad social tradicionalmente han sido manejados por el gobierno y se han caracterizado por ser generosos y de cobertura amplia, tanto por la población atendida como por la cantidad y calidad de los servicios ofrecidos (véase cuadro 1.1).

Podría objetarse que el grupo de referencia no es del todo adecuado, puesto que la mayoría de los países miembros de la OCDE son países desarrollados, por lo que convendría comparar el desempeño tributario de México con países con un grado de desarrollo similar, específicamente países de América Latina. El cuadro 1.2

Cuadro 1.1
 Ingresos tributarios totales* de países miembros de la OCDE, 2012
 (porcentaje del PIB)

<i>País</i>	<i>Total de ingresos tributarios</i>	<i>Excluyendo seguridad social</i>
Australia	27.29	27.29
Austria	41.67	27.45
Bélgica	43.95	29.84
Canadá	30.69	25.92
Chile	21.39	19.99
República Checa	33.78	19.04
Dinamarca	47.16	46.28
Estonia	32.11	20.77
Finlandia	42.83	30.14
Francia	44.00	27.55
Alemania	36.45	22.51
Grecia	33.71	22.92
Hungría	38.45	25.83
Islandia	35.31	31.66
Irlanda	27.26	23.10
Israel	29.64	24.58
Italia	42.75	29.78
Japón	29.52	17.25
Corea	24.76	18.65
Luxemburgo	38.49	27.23
México	19.59	16.67
Países Bajos	36.33	21.38
Nueva Zelanda	32.99	32.99
Noruega	42.30	32.72
Polonia	32.07	19.96

(continúa)

Cuadro 1.1
(concluye)

<i>País</i>	<i>Total de ingresos tributarios</i>	<i>Excluyendo seguridad social</i>
Portugal	31.19	22.38
República Eslovaca	28.08	15.74
Eslovenia	36.55	21.65
España	32.06	20.59
Suecia	42.35	32.37
Suiza	26.92	20.22
Turquía	27.64	20.13
Reino Unido	33.05	26.75
Estados Unidos	24.38	18.93
Promedio OCDE	33.73	24.71

* Incluye todos los niveles de gobierno.

Fuente: OECD (2015c), *Revenue Statistics: Comparative tables*, OECD Tax Statistics (base de datos). Consultado el 27 de noviembre de 2015. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1787/data-00262-en>>.

muestra la evolución del total de los ingresos tributarios de un grupo de países de América Latina desde 1990 hasta 2013. Se observa que la recaudación tributaria de México aumentó menos de cuatro puntos porcentuales del PIB en este periodo, mientras que en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Uruguay, que en 2013 reportaron mayor recaudación como porcentaje del PIB que México, los cambios fueron de 18.8, 20.5, 7.5, 11.1, 6.4 y 7.5 puntos porcentuales del PIB, respectivamente (véase gráfica 1.1). La gráfica 1.2 muestra que la recaudación tributaria de México está muy por debajo de la media de los países miembros de la OCDE y también es menor a la media de América Latina.

Con el fin de tener una idea más precisa del desempeño tributario de México, más adelante se analizará esta carga tributaria ante las necesidades y compromisos de gasto público del país. Sin embargo, conviene mencionar que para evaluar el resultado de la comparación internacional antes presentada debe considerarse que

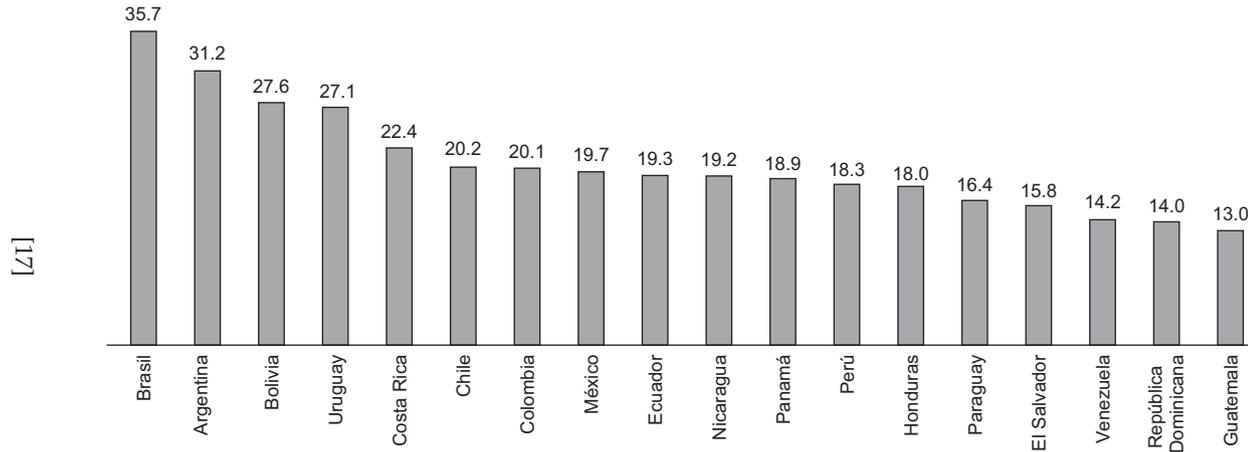
Cuadro 1.2
Ingresos tributarios totales* de países seleccionados de América Latina
(porcentaje del PIB)

<i>País</i>	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	<i>Variación de la recaudación como proporción del PIB (1990-2013)</i>
Chile	17.0	17.9	18.5	18.7	18.5	18.4	19.6	19.1	18.8	18.1	18.8	19.0	19.0	18.7	19.1	20.7	22.0	22.8	21.4	17.2	19.5	21.2	21.4	20.2	3.3
México	15.5	15.5	15.8	15.8	15.4	14.9	15.0	15.6	14.8	15.5	16.5	16.8	16.2	17.1	16.8	17.7	17.9	17.6	20.7	17.2	18.5	19.5	19.6	19.7	4.2
Argentina	12.4	14.1	16.5	18.1	17.9	16.9	16.5	17.2	17.6	17.7	18.0	17.5	16.7	19.6	22.0	22.1	22.2	23.0	24.7	25.6	26.7	27.7	29.5	31.2	18.8
Bolivia	7.0	8.1	9.8	10.6	11.1	10.9	11.7	11.9	12.7	11.8	14.7	12.8	14.3	13.0	14.3	18.9	21.6	22.3	20.1	22.3	20.4	23.8	25.5	27.6	20.5
Brasil	28.2	23.2	24.3	25.4	29.2	27.0	26.4	26.6	27.4	28.7	30.1	31.0	31.7	31.2	32.1	33.1	33.1	33.4	33.8	33.1	33.2	35.0	35.6	35.7	7.5
Colombia	9.0	10.6	11.2	11.6	13.2	13.8	14.7	15.6	15.0	15.0	14.6	16.3	16.2	16.7	17.5	18.1	19.1	19.1	18.8	18.6	18.0	18.9	19.6	20.1	11.1
Costa Rica	16.1	16.3	17.0	17.1	17.6	16.3	17.8	17.9	18.3	17.7	18.2	19.3	19.8	19.8	19.6	20.1	20.6	22.0	22.7	21.2	20.8	21.3	21.2	22.4	6.4
República Dominicana	8.3	7.8	10.9	11.2	10.1	10.6	10.4	11.7	11.7	12.0	12.4	13.8	13.7	12.0	12.9	14.7	15.0	16.0	15.0	13.1	12.8	12.9	13.5	14.0	5.7
Ecuador	7.1	7.1	6.9	7.5	7.8	7.9	7.4	8.3	8.8	8.7	10.1	11.5	12.3	11.4	11.4	11.7	12.4	12.8	14.0	14.9	16.3	17.3	19.4	19.3	12.2
El Salvador	10.5	10.9	11.0	11.9	12.2	13.0	12.3	12.2	12.3	12.2	12.2	12.3	12.9	13.3	13.2	14.1	15.1	15.2	15.1	14.4	14.8	14.9	15.1	15.8	5.3
Guatemala	9.0	9.3	10.6	10.5	9.2	10.4	11.3	11.4	11.5	12.3	12.4	12.7	13.7	13.5	13.4	13.1	13.8	13.9	12.9	12.2	12.4	12.7	12.8	13.0	4.0
Honduras	16.2	16.9	17.5	17.2	16.5	18.1	16.6	16.0	18.7	19.4	15.3	15.4	15.6	16.2	17.0	16.9	17.6	19.0	18.9	17.1	17.3	16.9	17.5	18.0	1.8
Panamá	14.7	15.3	15.0	16.1	16.2	17.1	17.4	17.1	16.5	17.2	16.7	15.6	15.1	15.0	14.7	14.6	16.0	16.7	16.9	17.4	18.1	18.1	18.7	18.9	4.2
Paraguay	5.4	5.8	7.7	10.2	12.1	13.6	12.7	12.7	12.6	14.2	14.5	14.2	13.4	11.6	13.1	13.8	14.2	13.9	14.6	16.1	16.5	16.8	17.7	16.4	11.0
Perú	12.1	13.4	14.5	14.5	15.4	15.9	16.3	16.7	16.3	15.0	14.5	14.8	14.3	15.0	15.3	16.7	18.1	18.7	19.0	17.0	18.0	18.5	18.8	18.3	6.2
Uruguay	19.6	20.4	21.5	20.9	20.7	21.0	21.2	21.9	22.0	21.6	21.6	22.0	21.1	21.5	22.7	23.8	25.4	25.0	26.1	26.8	27.0	26.8	27.4	27.1	7.5
Venezuela	18.7	19.0	14.4	14.1	14.8	13.3	14.2	17.6	12.9	13.8	13.6	12.2	11.2	11.9	13.3	15.9	16.3	16.8	14.1	14.3	11.4	13.1	13.9	14.2	-4.4

* Incluye todos los niveles de gobierno.

Fuente: OECD (2015b), *Revenue Statistics in Latin America: Comparative tables*", OECD Tax Statistics (base de datos). Consultado el 27 de noviembre de 2015. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1787/data-00641-en>>.

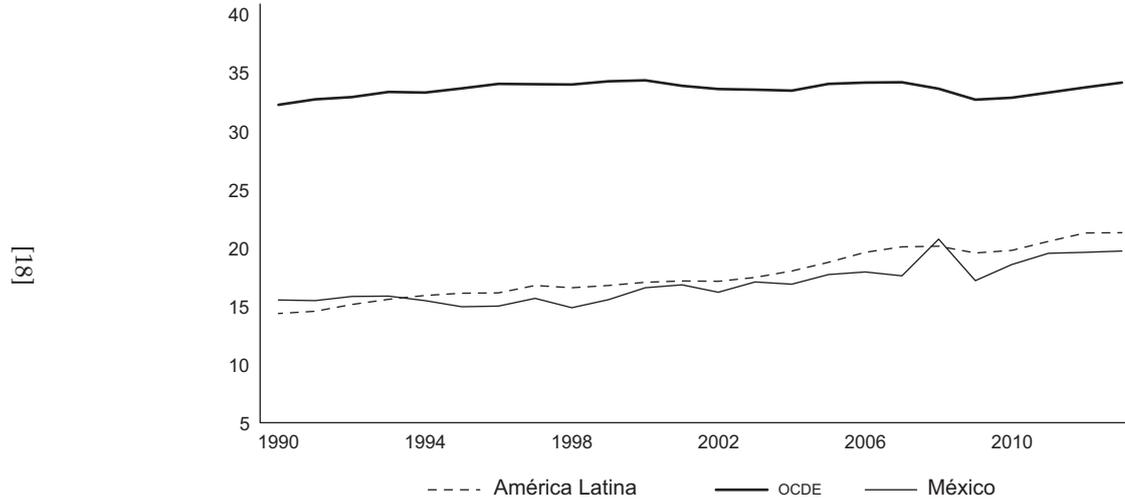
Gráfica 1.1
Ingresos tributarios totales* de países de América Latina, 2013
(porcentaje del PIB)



* Incluye todos los niveles de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2015b), *Revenue Statistics in Latin America: Comparative tables*, OECD Tax Statistics (base de datos). Consultado el 27 de noviembre de 2015. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1787/data-00641-en>>.

Gráfica 1.2
Ingresos tributarios totales* de México, América Latina y la OCDE
(porcentaje del PIB)



* Incluye todos los niveles de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con datos de OECD (2015c), *Revenue Statistics: Comparative tables*, OECD Tax Statistics (base de datos). DOI: <<http://dx.doi.org/10.1787/data-00262-en>>, y OECD (2015b), *Revenue Statistics in Latin America: Comparative tables*, OECD Tax Statistics (base de datos). DOI: <<http://dx.doi.org/10.1787/data-00641-en>>.

aproximadamente un tercio de los ingresos tributarios de México en el periodo de análisis han procedido de la exportación de petróleo. Lo anterior demuestra que en realidad no estamos ante el indicador de un buen esfuerzo recaudatorio. En alguna medida, el componente de ingresos tributarios petroleros obedece en todo caso a la lógica de las variaciones en el precio internacional de este bien.

Excluyendo los ingresos tributarios asociados a la exportación de petróleo, los ingresos tributarios no petroleros representaron en 2014 el 10.6% del PIB, lo que evidencia la carga tributaria de México como una de las más bajas en América Latina. Esta fuerte dependencia de los ingresos petroleros no es deseable al menos por dos razones. La primera porque hace muy vulnerable el financiamiento del gasto público, en la medida en que los precios internacionales del petróleo varían.¹ La segunda, porque a partir del año 2000, en que los precios internacionales del petróleo se incrementaron considerablemente, estos ingresos, lejos de acumularse como ingresos de capital, se han destinado al gasto corriente. Lo deseable es que los gastos recurrentes se cubran con ingresos recurrentes y no con un activo como lo es el petróleo. Al respecto es importante, por una parte, señalar la necesidad de aumentar la recaudación tributaria no petrolera y, por otra parte, que los ingresos provenientes de la exportación de petróleo deberían destinarse a la conformación de un fondo de contingencia cuyo uso debería en todo caso utilizarse para hacer frente a variaciones a la baja en el precio del hidrocarburo y a necesidades de gasto futuras. Algunas experiencias en este sentido se pueden encontrar en países como Chile, para el caso del cobre, y Noruega, para el caso del petróleo.

La reciente caída del precio del petróleo a 40 dólares por barril como promedio del 2015² ilustra la fuerte dependencia que tiene

¹ Según estimaciones propias realizadas a partir de una regresión lineal de ingresos petroleros y gasto neto del sector público, el aumento de un punto porcentual de los ingresos petroleros (como porcentaje del PIB) genera un aumento de 1.1% del gasto neto del sector público (como porcentaje del PIB).

² Se consideró el precio promedio informativo de la mezcla mexicana del 1 de octubre al 5 de noviembre de 2015 con base en datos de la Secretaría de Economía. Información disponible en: <<http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/energeticos/mezcla-mexicana.html>>.

el gasto público respecto de las fluctuaciones del precio internacional del petróleo, y si bien el ajuste del gasto público en 2015 no fue muy severo por la cobertura que se tenía contratada y por el sobreprecio de la gasolina —además de la reforma fiscal de 2013 (véase anexo)—, en los próximos dos o tres años es altamente probable que en México el ajuste del gasto público sea más severo, considerando que el precio reportado de la mezcla mexicana hasta febrero de 2016 fue de 24 dólares por barril.³

Sobre este punto es pertinente comentar que algunas medidas, como el sobreprecio interno de la gasolina, aunque amortiguan el impacto en los ingresos públicos, tienen el costo de poner en desventaja al aparato productivo del país *vis a vis* sus competidores internacionales, particularmente Estados Unidos, donde los precios de este insumo tan generalizado cayeron en 2015, en promedio, 30%. En otras palabras, esta situación ilustra claramente el tipo de ajustes que internamente se han generado a raíz de la baja en el precio y la producción petrolera del país. Ésta es entonces una primera razón poderosa de por qué es necesaria una reforma fiscal, a saber, no consumir hoy los excedentes petroleros que deberían destinarse a generaciones futuras o a cubrir contingencias. En otras palabras, la dependencia petrolera es una de las principales razones para explicar la baja carga tributaria del país y, en consecuencia, la imperiosa necesidad de aumentar los ingresos tributarios no petroleros mediante la ampliación de la base tributaria.

Una segunda razón que explica la baja carga tributaria del país, más allá de los comparativos internacionales, surge del análisis de los requerimientos presentes y futuros del gasto público, y la necesidad de cubrir estos requerimientos con un financiamiento sano y estable, como es el caso de los ingresos tributarios no petroleros. El gasto del sector público ha crecido de manera sistemática durante los últimos 25 años hasta representar, en 2014, el 28.1% del PIB (véase cuadro 1.3). Es importante señalar que este nivel de gasto público no es bajo, en comparación con el nivel de gasto público de otros

³ Se consideró el promedio de los precios de la mezcla mexicana reportados en enero y febrero por la Secretaría de Economía. Información disponible en: <<http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/energeticos/mezcla-mexicana.html>>.

Cuadro 1.3
Gasto total del gobierno general, México
(porcentaje del PIB)

<i>Año</i>	<i>Gasto total</i>	<i>Año</i>	<i>Gasto total</i>
1990	24.7	2003	23.1
1991	21.3	2004	21.6
1992	19.8	2005	22.1
1993	18.0	2006	22.9
1994	18.2	2007	23.4
1995	22.2	2008	25.8
1996	23.6	2009	28.2
1997	24.0	2010	26.7
1998	22.4	2011	27.1
1999	22.4	2012	27.7
2000	20.9	2013	28.0
2001	21.2	2014	28.1
2002	22.1		

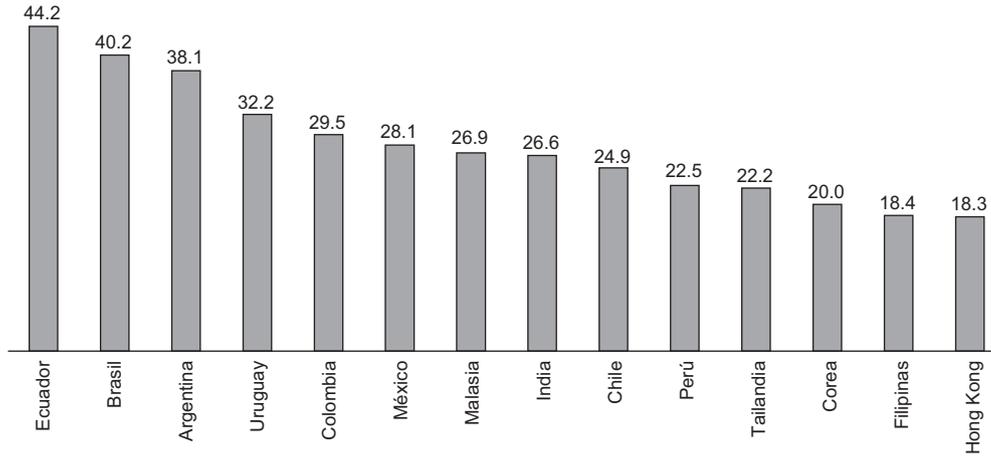
Fuente: IMF (2015), World Economic Outlook Database, octubre de 2015. Consultado el 17 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=64&pr.y=16&sy=1990&ey=2020&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=311,336,213,263,313,268,316,343,339,273,218,278,223,283,228,288,233,293,238,361,321,362,243,364,248,366,253,369,328,298,258,299&s=GGX_NGDP&grp=0&a=#cs21>.

países con grado de desarrollo similar. La gráfica 1.3 muestra un comparativo del gasto público de algunos países seleccionados. Con la excepción de Brasil, Ecuador y Argentina, que vivieron un auge por el alto precio de los *commodities*, el gasto público de México como porcentaje del PIB está por encima de países como Malasia, Chile, Perú, Corea y Filipinas, por mencionar algunos.

Sin analizar la estructura tributaria y su evolución (se verá más adelante), se puede ver una clara correlación entre el gasto público y el componente de ingresos petroleros (véase gráfica 1.4). Es claro también que en buena medida el crecimiento sistemático del gasto

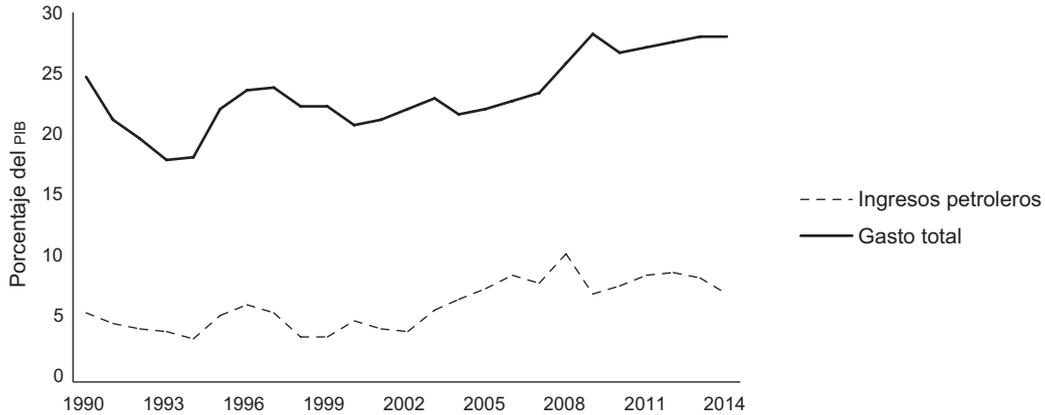
Gráfica 1.3
Gasto total del gobierno general en países seleccionados, 2014
(porcentaje del PIB)

[22]



Fuente: Elaboración propia con datos de IMF (2015). Consultado el 17 de diciembre de 2015.

Gráfica 1.4
Ingresos presupuestarios petroleros totales del sector público y gasto total del gobierno general, México
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2015b, 2015c) e IMF (2015).

público ha sido posible por los ingresos petroleros y, más recientemente, en el componente de deuda pública (véase cuadro 1.4).

Este análisis superficial deja claro que en los próximos años, de mantenerse el precio del barril de petróleo en 40 dólares o menos, el nivel de gasto público tendrá que ajustarse a la baja o, alternativamente, el déficit se ampliará. El financiamiento sano de este nivel de gasto exige incrementar el componente tributario no petrolero de los ingresos del sector público, a fin de evitar el crecimiento de la deuda, pues ésta, si bien es útil en ciertas circunstancias, no constituye una fuente de financiamiento sano en el mediano y largo plazos.

Cuadro 1.4
Saldo de la deuda total bruta del sector público
(porcentaje del PIB)

<i>Año</i>	<i>% PIB</i>	<i>Año</i>	<i>% PIB</i>
1990	39.4	2003	24.7
1991	32.9	2004	22.7
1992	26.4	2005	21.3
1993	25.0	2006	21.4
1994	34.8	2007	21.3
1995	37.9	2008	26.5
1996	29.2	2009	32.5
1997	24.5	2010	31.8
1998	26.6	2011	32.5
1999	24.0	2012	33.9
2000	22.6	2013	36.8
2001	22.2	2014	40.3
2002	23.6		

Fuente: Estadísticas Oportunas, SHCP (2015f). Saldos de la deuda del sector público federal (base de datos). Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZAS_PUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx>.

De hecho, si se analiza la evolución del déficit del sector público, se puede observar que éste ha crecido de manera importante hasta llegar a 3.18% en 2014 y a 4% del PIB en 2015, teniendo en cuenta los llamados requerimientos financieros del sector público (RFSP), que contemplan el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), las adecuaciones de los registros de deuda pública, la inversión financiada a la Banca de Desarrollo y el Fondo Nacional de Infraestructura y los fondos de fomento.

Observando la evolución de los RFSP en los últimos años (véase cuadro 1.5), éstos han pasado de niveles de 30.5% del PIB en el año 2000, hasta 44.9% en 2015, lo que confirma la creciente expansión del gasto público en los últimos años. Esto, asociado a la caída en los precios internacionales del petróleo, explica que tan sólo entre 2013 y 2014 la deuda del sector público como proporción del PIB pasó de 35.5 a 40 por ciento.

Según estimaciones diversas, si se incorporan a los RFSP los compromisos de gasto implicados en los pasivos contingentes del sistema de pensiones del sector público, el déficit presupuestal del sector público estaría en niveles de entre 5 y 6% del PIB.

Es importante subrayar que si bien el nivel de 40% del PIB que representa la deuda pública es aún manejable (véase cuadro 1.4), si se compara con el nivel registrado por otros países el margen de crecimiento de este recurso como fuente de financiamiento no es tampoco tan amplio, dada la vulnerabilidad de las finanzas públicas del país.

En resumen, es necesario fortalecer la carga tributaria no petrolera del país y reducir, en consecuencia, la dependencia petrolera, garantizando el financiamiento sano de los pasivos contingentes, así como el cumplimiento de los compromisos del Estado asociados a los objetivos de las políticas públicas. Como se verá más adelante, el margen de maniobra es reducido pues se requiere, en esencia, ampliar la base tributaria, diseñar un esquema impositivo que fomente el crecimiento económico y que al mismo tiempo distribuya esa carga tributaria de manera más equitativa. A todo lo anterior, habrá que añadir la relativamente poca legitimidad entre la población en relación con la calidad del gasto público (véase cuadro 1.6).

Cuadro 1.5.
Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público
(SHRFSP*)

<i>Año</i>	<i>% PIB</i>
2000	30.5
2001	31.6
2002	33.2
2003	34.2
2004	31.2
2005	30.0
2006	28.8
2007	27.6
2008	32.9
2009	34.3
2010	34.4
2011	34.9
2012	36.4
2013	38.9
2014	41.6
2015**	44.9

Nota: A partir de 2010, el SHRFSP agrupa a la deuda neta del sector público presupuestario y las obligaciones netas del IPB, del Fonadin, los asociados a Pidiregas y a los programas de Apoyo a Deudores, así como la pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento.

* En 2008 incluye costo de la reforma del ISSSTE. De 2005 a 2008, para medir el SHRFSP, en el caso de los Pidiregas de Pemex se consideran los pasivos menos los activos financieros disponibles. En 2009 se reconocieron de manera excepcional los pasivos Pidiregas, de Pemex, como deuda pública directa.

** Cifra de junio de 2015.

Fuente: Estadísticas Oportunas, SHCP (2015e). Requerimientos financieros del sector público y su saldo histórico (tabla). Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Información_mensual/Metodología/eo_am301.pdf>; Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, SHCP (2015a). Consultado el 14 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf_trim/2015/2do_trim/docs/05adp/adp01.pdf>.

Cuadro 1.6
 Proporción de personas que confían en la calidad del gasto público
 (porcentaje)

<i>País</i>	2003	2005	2011
Argentina	18	24	29
Bolivia	13	15	24
Brasil	19	13	14
Chile	31	41	33
Colombia	12	22	15
Costa Rica	17	12	16
Ecuador	7	12	38
El Salvador	26	32	22
Guatemala	11	15	16
Honduras	29	21	18
México	9	15	16
Nicaragua	21	16	50
Panamá	15	14	43
Paraguay	15	18	21
Perú	10	11	13
Uruguay	15	56	51
Venezuela	20	43	41

Fuente: CEPALSTAT, CEPAL (2015). Proporción de personas que confían en la calidad del gasto público (tabla). Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2052&idioma=e>>.

II POSIBILIDADES Y LÍMITES DE REFORMAS FISCALES EN PAÍSES EN DESARROLLO

¿ES POSIBLE RECAUDAR MÁS Y SER MÁS DISTRIBUTIVO?

SISTEMA IMPOSITIVO

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

Primero, en el extremo teórico (primer óptimo), lo ideal es recaudar mediante impuestos de suma fija (*lump-sum*).¹ Si se desea atenuar la desigualdad, puede lograrse mediante un apropiado sistema de transferencias, o un esquema de gasto redistributivo. Por supuesto, este ideal teórico es tan sólo una referencia; en la práctica no se da en ningún país. En realidad, los países encuentran diversos problemas que hay que considerar como limitantes o dados y, en consecuencia, las propuestas de reforma fiscal deben adaptarse a contextos complicados. Las razones son múltiples y quizá la más importante es que la desigualdad tiene muchas y muy diversas causas, entre ellas el sistema tributario.

¹ Un ejemplo de un impuesto *lump-sum*, o casi *lump-sum*, sería un impuesto a la nacionalidad (por cabeza). Su característica principal es que, salvo que el individuo emigre del país, el impuesto recauda ingresos y no provoca efecto sustitución (distorsión).

En segundo lugar, si bien existen recomendaciones generales de reforma fiscal, cada país enfrenta contextos particulares de índole muy diversa, como aspectos históricos, culturales, políticos, geográficos, etc., que terminan condicionando los resultados de cualquier propuesta de reforma fiscal.

En general, al margen del contexto particular, los procesos de reforma fiscal son complicados porque llevan implícitos costos que terminan restándoles efectividad. En efecto, al reformar cualquier sistema tributario es necesario definir el balance adecuado de los objetivos que se persiguen, lo cual implica resolver dilemas. Por ejemplo, se tiene que definir el balance apropiado entre eficiencia para el crecimiento y los efectos sobre la distribución del ingreso, teniendo en cuenta, a su vez, los impactos en recaudación, la evasión tributaria, los costos de tributación para los contribuyentes y los costos de recaudación, así como el costo marginal social de los fondos públicos. A lo anterior hay que añadir aspectos como coordinación internacional, implicaciones en el esquema de relaciones intergubernamentales (federalismo) y costos de transición al nuevo esquema tributario. Finalmente, los aspectos institucionales y políticos también suelen ser importantes en la configuración del resultado final (Brys *et al.*, 2011).

Además, determinar *a priori* la incidencia tributaria resulta sumamente complicado —si no es que imposible—, lo cual hace que los procesos de reforma fiscal sean por naturaleza inciertos. Por ejemplo, gravar el capital puede propiciar que, por su movilidad, el resultado último termine siendo que el impuesto se traslade al factor trabajo, aunque sea de manera parcial. O bien, si la economía en cuestión no tiene estructuras de mercado competitivas puede fácilmente ocurrir que impuestos diseñados para gravar al sector productivo —capital— terminen trasladándose, vía el sistema de precios, con frecuencia, a consumidores de menores ingresos.

Un aspecto que condiciona fuertemente la capacidad del sistema tributario para introducir equidad (o para paliar la desigualdad) reside en la misma distribución del ingreso. En general, se observa que entre más igualitaria sea la distribución del ingreso, los sistemas tributarios son más efectivos para el logro de la equidad y el aumento de la recaudación. Por el contrario, y paradójicamente, los países con grandes desigualdades obstaculizan la capacidad para

recaudar, lo que con frecuencia se traduce en gobiernos más pequeños, con menor capacidad para incidir en una mejor distribución del ingreso. Más adelante se abordará que esta baja capacidad no sólo se refleja en un menor grado de libertad para reformar el sistema tributario y hacerlo más equitativo, sino también en esquemas de gasto que terminan por ser regresivos y poco eficientes, a menudo plagados de corrupción y capturados por las élites de poder.

Un buen ejemplo de las implicaciones de la distribución del ingreso sobre la capacidad de los esquemas tributarios para ser equitativos es la comparación de las experiencias de los países miembros de la OCDE con la experiencia de reforma fiscal de los países latinoamericanos en las últimas tres décadas. Al respecto, está documentado que la efectividad de los sistemas tributarios para incidir en la distribución del ingreso de cualquier país reside esencialmente en los impuestos al ingreso y, por supuesto, en el sistema de gasto público (véase por ejemplo, Bird y Zolt, 2005, y Tanzi, 2007). De las experiencias tributarias entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, los diversos estudios concluyen, en esencia, lo siguiente:

Primero, entre mayor sea la carga tributaria de un país, mayor es el potencial para incidir en la distribución del ingreso. Considerando el periodo 1990-2013, para América Latina y el Caribe, el promedio de los ingresos tributarios es de 17.7% como porcentaje del PIB, mientras que el promedio de los ingresos tributarios de los países de la OCDE es de 33.6%, según datos de la OCDE.

Segundo, si se considera que el instrumento por excelencia para incidir en la distribución del ingreso es el impuesto al ingreso, es evidente que los países en desarrollo disponen de muy poca capacidad para atender con eficacia el tema de la equidad. Así, por ejemplo, durante la década pasada los impuestos al ingreso y a los beneficios (utilidades) representaron aproximadamente 11.5% del PIB en los países desarrollados, frente a 5.3% en los países en desarrollo.

Analizando este aspecto por región y separando a los países latinoamericanos, se encuentra que los números son desalentadores, ya que la contribución del impuesto al ingreso personal a la recaudación total en el periodo 2000-2013 fue de apenas 25.7%, frente a la cifra reportada por los países miembros de la OCDE: 34.5 por ciento.

Cuadro 2.1
Total de recaudación tributaria y de impuestos al ingreso en América Latina y la OCDE

<i>Año</i>	<i>Total América Latina (% PIB)</i>	<i>Total OCDE (% PIB)</i>	<i>Impuestos al ingreso América Latina (% PIB)</i>	<i>Impuestos al ingreso OCDE (% PIB)</i>	<i>Contribución de impuestos al ingreso a la recaudación total América Latina (%)</i>	<i>Contribución de impuestos al ingreso a la recaudación total América Latina OCDE (%)</i>
1990	14.4	32.2	3.6	12.2	25.3	37.9
2000	17.0	34.3	3.8	12.2	22.3	35.6
2005	18.7	34.0	4.6	11.9	24.3	35.0
2007	20.0	34.2	5.4	12.4	27.0	36.2
2008	20.1	33.6	5.4	12.0	27.0	35.6
2009	19.5	32.7	5.3	11.0	27.1	33.8
2010	19.8	32.8	5.0	11.0	25.5	33.4
2011	20.5	33.3	5.3	11.2	25.9	33.6
2012	21.2	33.7	5.5	11.4	26.0	33.7
2013	21.3	34.1	5.5	11.4	25.9	33.4

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE (2015b) y (2015c).

En este sentido, la conclusión de Bird y Zolt (2005) parece ser contundente:

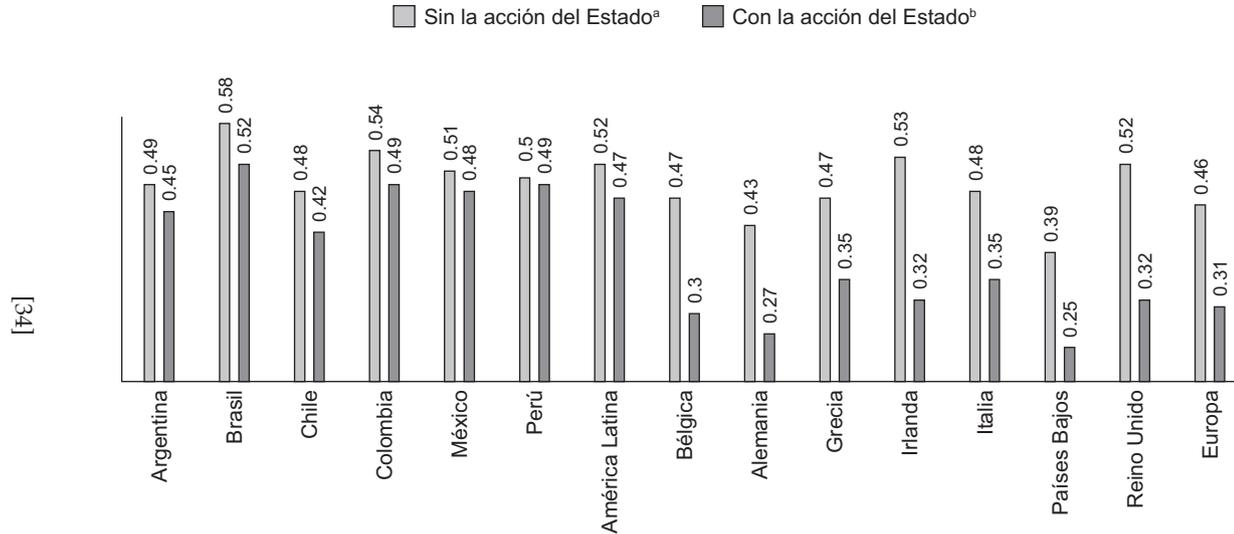
quizás el hallazgo más desalentador para quienes ven al impuesto al ingreso como un instrumento fundamental de redistribución es que la participación de esta fuente de ingreso público total ha sido muy pequeña y casi no se ha modificado en los últimos treinta años. Si *aprender a gravar* significa aumentar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

Esta conclusión es aún más contundente para los países de la región latinoamericana. No es sorprendente que todos los estudios sobre la capacidad para redistribuir ingresos de los sistemas tributarios concluyan que en América Latina el sistema fiscal influye sólo de manera marginal, mientras que en los países avanzados la efectividad del sistema tributario para redistribuir ingresos es importante.

Estimaciones de Goñi *et al.* (2011) muestran que en promedio los sistemas tributarios y de transferencias de Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia y Perú, redujeron en promedio el coeficiente de Gini de 0.52 a 0.47. En contraste, el coeficiente de Gini del grupo de países europeos considerados por Goñi (Bélgica, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos y Reino Unido) se redujo de 0.46 a 0.31. En la gráfica 2.1 se puede observar el coeficiente de Gini en México y en otros países en ausencia y presencia de la acción del Estado. Nótese que, a diferencia de los países latinoamericanos, y particularmente en el caso de México, los países europeos aquí reportados reducen notablemente la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, una vez que se considera la acción del Estado. En otras palabras, la gráfica muestra que la acción del Estado bien enfocada puede generar una sociedad con una distribución del ingreso más igualitaria en el mediano plazo.

Esta diferencia en la capacidad para redistribuir ingresos por medio del sistema tributario y del gasto se explica, precisamente, por las dos razones aducidas en esta sección; la baja carga tributaria y la extremadamente reducida participación de los impuestos al ingreso personal en la recaudación total. Además, una tercera

Gráfica 2.1
Índice de desigualdad (coeficiente de Gini)



^a Considera el ingreso antes de impuestos y transferencias del gobierno.

^b Considera el ingreso antes de impuestos, más los beneficios efectivos del gobierno, más las transferencias en efectivo y en especie.

Fuente: Edwin Goñi *et al.* (2011), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Working Paper*, vol. 39, núm. 9, World Development. Consultado el 8 de enero de 2016. Disponible en: <http://ac.els-cdn.com/S0305750X11000957/1-s2.0-S0305750X11000957-main.pdf?_tid=fbee6d44-559a-11e5-89fc-00000aab0f02&acdnat=1441656164_3f4c25f436cc2aefbdb4d6721359f3d3>. doi:10.1016/j.worlddev.2011.04.025>.

razón importante reside en la capacidad para redistribuir ingresos mediante el gasto público.

Resta mencionar que el estado actual de la tributación descrito anteriormente explica por qué en al menos la última década, y con algunas notables excepciones como México, las diversas reformas tributarias en América Latina se han dirigido, en esencia, a fortalecer la recaudación mediante impuestos al consumo, en especial el IVA, y en menor medida a contribuciones a la seguridad social e impuestos al ingreso. Destacan, por su magnitud, el caso de Brasil, que en la actualidad registra una recaudación total ligeramente por arriba de 35% del PIB. Argentina, Colombia y Chile también han realizado reformas orientadas a los impuestos al consumo.

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

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

Segundo. Otra gran fuente de ingresos públicos con potencial recaudatorio significativo se encuentra en los ingresos personales no salariales. Según se estima, en la región latinoamericana representan, en promedio, 70% del ingreso público. En su mayor parte, este ingreso no salarial se compone de retornos al capital, como rentas, utilidades, etc., y en mucha menor medida, de ganancias provenientes del sector informal. Tradicionalmente, estas fuentes de ingreso han estado exentas de impuestos, o bien la capacidad de los sistemas tributarios para gravarlos ha sido muy limitada. De acuerdo con Tanzi (2007), en los países latinoamericanos los impuestos al ingreso personal serían productivos si los gobiernos concentraran sus esfuerzos en los grupos de ingreso ubicados entre el 10 y el 20% de la población que acapara la mayor parte del ingreso.

En otras palabras, la fuerte concentración de ingresos en América Latina —México incluido— dificulta sobremanera la posibilidad de gravar con equidad. El problema no es de fácil solución, ya que gravar de forma significativa el ingreso de capital requiere establecer tasas marginales tan elevadas que, sin duda, desestimularían considerablemente la inversión, tanto nacional como extranjera, y ésta ha sido una explicación de por qué históricamente los países latinoamericanos no han gravado el capital.

Así, no debe asombrar la tendencia a fortalecer los impuestos al consumo en América Latina. Como se discute más adelante, los gobiernos de América Latina y de México en particular, aunque están obligados a fortalecer los impuestos al consumo, no deberían abandonar los esfuerzos para gravar con más eficiencia los ingresos de capital. A mediano y largo plazos y con medidas graduales, se deben perfeccionar los esquemas de impuestos al ingreso. Hasta ahora, la tendencia ha sido no gravar importantes fuentes de ganancias de capital, precisamente con el argumento de no desmotivar la inversión. Sin embargo, por razones de legitimidad del sistema tributario, es imperativo explorar estas fuentes, así sea de manera gradual. Según Tanzi (2007), la región latinoamericana siempre se ha resistido a gravar estas ganancias, precisamente para evitar que se muevan a los Estados Unidos, donde se les ha exentado. Sin embargo, no es claro que eso hubiera sucedido en caso de estar sujetas a algún gravamen mayor, en particular porque pese a que la inversión (nacional y extranjera) es sensible a los gravámenes, no son éstos la única variable que se tiene en cuenta, y con frecuencia tampoco es la más importante a la hora de determinar el lugar de inversión.

Para resumir lo dicho hasta ahora, los procesos de reforma fiscal en general son complicados, y sus resultados inciertos, pues requieren de un Estado fuerte y un pacto político que permitan establecer un sistema impositivo que recaude, que sea justo y equitativo. Además, prever la incidencia en la distribución del ingreso no es una labor sencilla. Incluso si se tuviera certeza respecto de los resultados de una reforma fiscal, hay que considerar que estos procesos tienen implicaciones sobre aspectos tan diversos como la recaudación, la evasión y la elusión fiscales, los costos de recaudar impuestos, y por lo que respecta a los contribuyentes, los

costos de pagar esos impuestos, entre otros. Adicionalmente, hay aspectos que limitan la eficacia de una reforma fiscal, como los acuerdos internacionales, los arreglos intergubernamentales, las estructuras institucionales y las implicaciones políticas, entre otros.

En general, estos procesos, cuando buscan recaudar más y al mismo tiempo incidir en una mejor distribución del ingreso, tienen que utilizar como instrumento central los impuestos al ingreso personal, como se ha hecho en los países desarrollados. Esto último ha limitado los muy precarios esfuerzos de los países en desarrollo, en donde los ingresos públicos por este concepto son muy reducidos, lo cual es todavía más acentuado en la región de América Latina, donde la fuerte desigualdad en la distribución del ingreso es mayor. En este contexto, las reformas tributarias de la última década se han orientado a fortalecer los impuestos al consumo. Dada la naturaleza de estos impuestos, el impacto redistributivo de los esquemas impositivos no es sino marginal, en contraste con los países desarrollados, cuyos sistemas tributarios tienen una incidencia apreciable en la distribución del ingreso.

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

GASTO PÚBLICO

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

En general, se acepta que la incidencia del gasto es relativamente más fácil de determinar que la incidencia de los impuestos. Es decir, si se requiere incidir en la distribución del ingreso, aunque el sistema tributario desempeña una función importante, principalmente a través de los impuestos al ingreso, el destino último del gasto público suele ser más sencillo de determinar, y ejerce una mayor influencia en el resultado de incidencia redistributiva. De acuerdo con Bastagli *et al.*, en los países desarrollados, con excepción de Estados Unidos, en especial los europeos, el impacto en la distribución del ingreso del gasto público es aproximadamente del doble que el producido por el sistema de impuestos (2012: 11).

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

Este último aspecto es muy relevante en países no desarrollados, con experiencias de gasto poco afortunadas, donde con frecuencia los aumentos en el gasto público no necesariamente se reflejan en resultados evidentes. Al respecto, Bird y Zolt (2005) comentan que la idea de que más impuestos conducen, por ejemplo, a un mayor nivel educativo, no es del todo clara. Si se necesita más educación para los grupos más pobres, más impuestos pueden ayudar a cumplir esa meta. No obstante, un mayor gasto podría

desembocar en más empleos mejor pagados para la burocracia, sin que se contribuya a aumentar la cantidad y la calidad de la educación de estos grupos. En general, sostienen Bird y Zolt, en los países en desarrollo suele ser más importante gastar mejor que gastar más. Las estructuras de gasto de cualquier país son un reflejo de sus estructuras políticas y económicas. Muchas veces sucede que los cambios drásticos en los patrones de gasto resultan difíciles de manejar, a menos que también se produzcan cambios drásticos en los factores políticos y económicos subyacentes, lo cual es poco frecuente.

Más aún, en países donde prevalecen fuertes desigualdades, el apoyo político a gastos redistributivos suele complicarse todavía más. Según Harberger (2003), al momento de diseñar programas de educación y salud, por ejemplo, los gobiernos necesitan elegir entre limitar esos programas a los más pobres, o bien proveer dichos servicios en una escala mayor. Si se decide extender los beneficios a grupos más amplios (clase media), entonces el costo puede elevarse y no se ofrecerán servicios de calidad. Si se decide limitar los servicios a los grupos de menores ingresos, entonces se tornaría difícil conseguir apoyo político. A menudo, los gobiernos tienen que elegir entre ofrecer poco para muchos al costo de un gobierno más grande con impuestos, o poco para los menos (más pobres).

La evidencia al respecto sugiere que la capacidad redistributiva del gasto público en los países en desarrollo se ha visto severamente limitada tanto por el bajo nivel del gasto (ingreso) público como por una focalización deficiente de las transferencias. La existencia de amplios sectores informales complica en exceso la operación de programas públicos de transferencias. En muchos países en desarrollo, los esquemas de seguridad están restringidos a trabajadores de altos ingresos en el sector formal y a empleados del sector público. Por ejemplo, en el año 2000, en las economías en desarrollo, en promedio sólo 40% de la población en edad de retiro gozaba de una pensión. En los países desarrollados este porcentaje fue de 90% (Bastagli *et al.*, 2012). También se observa con mucha frecuencia que los programas de asistencia social no están centrados de manera apropiada en los grupos que presumiblemente se desea alcanzar.

Por último, en muchas economías en desarrollo los grados de libertad para operar programas públicos redistributivos se encuentran fuertemente limitados por subsidios generalizados, en especial a la energía.² Incluso es frecuente encontrar que en estos países, por ejemplo, los programas de educación benefician con mucho la educación superior, en detrimento de la educación básica. Algo similar sucede con los programas públicos de salud, en los que los servicios de segundo y de tercer nivel de atención son superiores a los servicios de prevención y de primer nivel.

Una experiencia más promisoriosa son los relativamente recientes programas de transferencias condicionadas, orientadas a los grupos más vulnerables en algunas economías en desarrollo. En América Latina, estos programas están en marcha en 17 países (Bastagli *et al.*, 2012).

CAPACIDAD REDISTRIBUTIVA DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

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

Por lo que se refiere a los ingresos, la existencia de una base muy estrecha de los impuestos al ingreso —junto con la proliferación de evasión y gastos fiscales— ha provocado que en regiones como América Latina la productividad del impuesto al ingreso personal sea muy reducida, no obstante que este es, por excelencia, el instrumento redistributivo más apropiado para incidir en la

² Un buen ejemplo de esto es el subsidio al empleo en México. La incidencia de este subsidio en realidad no es sobre los pobres, pues éstos normalmente se encuentran en el sector informal.

distribución del ingreso. Gran parte de la recaudación proviene de las retenciones a los empleados del sector formal, y deja fuera un amplio sector informal, que aun si se gravara no tendría un potencial contributivo muy grande. En cuanto a los ingresos de capital, muchos de ellos vinculados a ganancias de capital, están exentos o muy precariamente gravados.

Esta situación ha provocado que las reformas fiscales de los últimos años en los países en desarrollo se hayan centrado en aumentar la carga tributaria proveniente de los impuestos al consumo, con el consecuente impacto regresivo. Las experiencias son diversas, y en América Latina algunos países han tenido un éxito relativo al aumentar la recaudación tributaria de manera más o menos sostenida.

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

En este sentido, habría que pensar que cualquier reforma fiscal en estos países también requiere una reorientación redistributiva del gasto, lo que sugiere que la creación de esquemas nuevos, independientes de la inercia histórica del grueso del gasto público, podría ser más efectiva. Así, las recientes experiencias relativamente exitosas de los programas de transferencias condicionadas puestas en marcha en varios países (en México mediante el programa Prospera, antes Oportunidades) sugieren que es posible, aunque de forma gradual, usar el mecanismo de gasto con programas de gasto público relativamente eficientes y focalizados de manera adecuada.

Estos programas de transferencias condicionadas son, por supuesto, de efecto limitado, pues se circunscriben a los grupos

más vulnerables. Sin embargo, propuestas como sistemas de seguridad social universal podrían tener un efecto redistributivo mucho más extendido, y si se diseñan adecuadamente pueden ayudar a disminuir la desigualdad a mediano y largo plazos. Aunque ello implica reformas fiscales amplias, por su naturaleza quizá no estén tan supeditadas a las inercias históricas de otros programas de gasto, de manera que bien diseñadas podrían generar círculos virtuosos de crecimiento en las economías. En suma, ante la pregunta de si es posible recaudar más y al mismo tiempo reducir la desigualdad mediante la intervención gubernamental, la respuesta es sí, aunque de manera parcial y condicionada a llevar a cabo reformas fiscales eficientes.

Por el lado de los impuestos, es necesario gravar más y mejor los ingresos personales, particularmente los ingresos de capital. Esto hasta ahora se ha hecho de forma muy limitada, particularmente en la región de Latinoamérica, donde tradicionalmente los impuestos al ingreso no han sido una fuente de ingresos públicos muy importante, debido en buena medida al objetivo de fomentar y atraer inversión nacional y extranjera. No obstante, en forma parcial, países como México pueden diseñar esquemas impositivos destinados a gravar el ingreso personal —formal— de mejor manera.³ Si los países ofrecen condiciones atractivas para la inversión, debería haber márgenes para gravar más y mejor los ingresos personales y de capital.

A su vez, es también necesario mejorar la recaudación proveniente de los impuestos al consumo, a fin de que se logre una mayor cobertura. Los impuestos generalizados al consumo, si bien son generalmente regresivos, ofrecen la ventaja de una cobertura amplia, que incluye a los grandes sectores informales, los cuales están fuera del alcance de los sistemas de impuestos al ingreso. Ahora bien, quizá el mayor reto que enfrentan los países en desarrollo es lograr reformas por el lado del gasto público orientadas a dos objetivos cruciales: una mayor calidad del gasto que se traduzca en obras y servicios que apoyen al crecimiento económico y esquemas de gasto orientados a paliar la desigualdad, con esque-

³ La reforma reciente de 2013 en que se gravan las ganancias de capital en la bolsa es un ejemplo.

mas tipo seguridad social universal, bien diseñados y funcionales. La experiencia internacional sugiere que la mayor parte del impacto redistributivo proviene de la acción del gasto público. No obstante, la literatura sobre el tema sugiere que modificar estructuras de gasto público y romper inercias e intereses establecidos son también tarea complicada.

III

DIAGNÓSTICO TRIBUTARIO EN MÉXICO

La discusión en los dos capítulos anteriores buscó dejar en claro que México necesita una reforma fiscal que aumente los ingresos de manera significativa, tanto para reducir la alta dependencia fiscal de los ingresos petroleros como para asegurar que en los próximos años se puedan financiar saludablemente los compromisos de gasto.

A partir de un breve diagnóstico de la evolución y de la estructura de la recaudación en México, en este capítulo se argumenta que el escenario fiscal de México no es distinto del latinoamericano, aun con sus peculiaridades —entre ellas la necesidad de reducir la dependencia petrolera—. En este contexto, el presente capítulo presenta un breve diagnóstico de la situación fiscal del país y su evolución reciente, hasta antes de la Reforma de 2013, y menciona las principales modificaciones de ésta. En general puede advertirse que como resultado de esta última reforma de 2013, si bien ha habido incrementos en la recaudación y se ha ampliado marginalmente la base de contribuyentes, el sistema tributario es todavía complejo y costoso para el contribuyente y aún dependiente de los ingresos petroleros.

La Reforma de 2013, controvertida porque coincidió con la baja en el precio internacional del hidrocarburo y una desaceleración económica mundial, introdujo algunos cambios interesantes como la modificación del Régimen de Consolidación y la obligación de gravar ganancias de capital. Estas modificaciones, si bien pueden no ser muy relevantes en términos de una recaudación sustancialmente mayor, abren la posibilidad en el futuro de gravar más y mejor algunas fuentes de ingreso hasta hace pocos exentas.

La conclusión de la discusión en este capítulo es sencilla; a saber, las dos bases tributarias más importantes, como son los impuestos al consumo y los impuestos al ingreso, son insuficientes para financiar el nivel actual de gasto público, particularmente frente a la disminución reciente de los niveles de producción petrolera y su precio en el mercado internacional. En el caso del IVA, la razón reside sustancialmente en su baja productividad, debida en esencia a la tasa cero en medicinas y alimentos. En el caso del ISR, su potencial no explotado reside en lo complejo del sistema tributario frente a una economía con un amplio sector informal y una fuerte concentración del ingreso.

La discusión de si se deben llevar a cabo reformas para gravar con más firmeza el consumo con su consecuente impacto regresivo sigue presente. Como se comenta en los capítulos siguientes, resolver este dilema, aunque sea de manera parcial, exige reformas fuertes por el lado del gasto y, si bien gradualmente, gravar con más firmeza fuentes alternativas de ingreso.

PANORAMA FISCAL DE MÉXICO

Si se revisa la evolución reciente de la estructura tributaria en México, se comprueba que los problemas internos esencialmente son los mismos que caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos, con sus respectivas implicaciones discutidas en el capítulo anterior. A continuación se elabora un breve diagnóstico de este aspecto, en el entendido de que el tema ha sido tratado públicamente con amplitud.

La evolución histórica de los ingresos por impuestos del gobierno federal se muestra en el cuadro 3.1, donde se describen los ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB desde 1980. Como se observa en el cuadro 3.1, la carga fiscal total ha crecido desde 1980 poco más de 4 puntos porcentuales del PIB. Algunos de estos puntos adicionales se explican por las reformas y modernización del sistema tributario en el periodo (véase Gil Díaz y Thirsk, 2005); otra parte es resultado del peso de los ingresos relacionados con la actividad petrolera. Si se excluyen estos últimos, parecería que en términos fiscales el país ha permanecido estancado (cuadro 3.2).

Cuadro 3.1
Ingresos tributarios totales del gobierno federal, México
(porcentaje del PIB)

1980	14.5	1997	15.6
1981	14.1	1998	14.8
1982	14.4	1999	15.5
1983	16.0	2000	16.5
1984	15.6	2001	16.8
1985	15.2	2002	16.2
1986	14.5	2003	17.1
1987	15.4	2004	16.8
1988	14.9	2005	17.7
1989	15.4	2006	17.9
1990	15.5	2007	17.6
1991	15.5	2008	20.7
1992	15.8	2009	17.2
1993	15.8	2010	18.5
1994	15.4	2011	19.5
1995	14.9	2012	19.6
1996	15.0	2013	19.7

Fuente: OECD (2015c).

Cuadro 3.2
Ingresos totales del sector público
(porcentaje del PIB)

<i>Concepto</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Total</i>	20.7	21.5	21.8	23.3	23.3	22.3	22.5	22.5	23.6	23.2
PETROLEROS ^a	7.5	8.6	8.1	10.3	7.2	7.7	8.6	8.9	8.4	7.1
Gobierno federal	5.6	5.6	4.8	7.4	4.0	4.8	5.8	5.9	5.4	4.5
Ingresos propios de Pemex	1.9	3.0	3.3	2.9	3.2	2.9	2.8	3.0	3.0	2.6
NO PETROLEROS	13.2	12.9	13.7	13.0	16.1	14.6	13.9	13.6	15.2	16.1
<i>Tributarios</i>	8.5	8.9	9.3	9.9	9.4	10.0	9.9	9.8	10.3	10.6
ISR-IETU-IDE	4.1	4.3	4.6	5.1	4.9	5.1	5.2	5.2	5.9	5.6
IVA	3.4	3.6	3.6	3.7	3.4	3.8	3.7	3.7	3.5	3.9
IEPS	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.7
Importaciones	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Otros ^b	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2
<i>No tributarios</i>	4.7	4.0	4.4	3.1	6.7	4.6	4.0	3.8	4.9	5.5

^a En 2014 incluye los ingresos propios de Pemex y los derechos sobre hidrocarburos.

^b Incluye los impuestos sobre automóviles nuevos, exportaciones, no comprendidos en las fracciones anteriores y accesorios.

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

Fuente: Estadísticas Oportunas, SHCP (2015c), ingresos presupuestarios del sector público (base de datos). Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx>.

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

Esto se comprueba fácilmente si se analiza la evolución de ingresos tributarios clasificados como impuestos al ingreso e impuestos al consumo (cuadro 3.3). Se observa que, en promedio, la magnitud de los recursos obtenidos de estas fuentes en términos de proporción del PIB no ha variado mayormente. La recaudación por impuestos al ingreso ha aumentado dos puntos porcentuales del PIB respecto de 1990, mientras que la recaudación por impuestos al consumo disminuyó en un punto porcentual del PIB hasta 2014. Sin embargo, esta última, aumentó en 2015 y alcanzó el mismo valor como porcentaje del PIB que tenía hace 25 años. De lo anterior se sigue que el aumento de la contribución total de impuestos es el resultado de la variación de los ingresos por petróleo.

Si se excluyen los ingresos por petróleo y se ve la estructura de ingresos del gobierno federal, teniendo en cuenta las dos fuentes de ingreso por excelencia, el ISR y el IVA, se percibe claramente la precariedad tributaria, en particular de los impuestos al consumo, representados por el IVA (cuadro 3.4).

En CEEY (2012: 95) se tratan detalladamente algunas de las causas más importantes que explican este desempeño tributario. Por lo que al IVA se refiere, se mencionan las siguientes:

- a)* excesivos tratamientos especiales (tasas preferenciales en productos y exenciones) que facilitan la elusión;
- b)* evasión;
- c)* deficiente administración del Sistema de Administración Tributaria (SAT);
- d)* corrupción dentro del SAT o en los tribunales.

Cuadro 3.3
Impuestos al ingreso y al consumo en México
(porcentaje del PIB)

	<i>Impuestos al ingreso^a</i>	<i>Impuestos al consumo^b</i>	<i>Ingresos petroleros^c</i>	<i>Contribución total de impuestos</i>
1990	3.6	5.0	5.6	14.2
2000	4.0	5.0	4.9	13.9
2005	4.1	4.5	7.5	16.1
2007	4.6	4.2	8.1	16.9
2008	5.1	3.0	10.3	18.4
2009	4.9	4.5	7.2	16.6
2010	5.1	4.4	7.7	17.2
2011	5.2	3.7	8.6	17.5
2012	5.2	3.3	8.9	17.4
2013	5.9	3.9	8.4	18.2
2014	5.6	5.0	7.1	17.7

^a Incluye ISR, IETU e IDE en los años en que se apliquen.

^b Incluye IVA, IEPS, impuestos a la importación e impuestos sobre automóviles nuevos y exportaciones.

^c Incluye los ingresos petroleros obtenidos de Pemex y del gobierno federal.

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas, SHCP (2015b), ingresos presupuestarios (bases de datos). Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx>.

Cuadro 3.4
Ingresos tributarios no petroleros del gobierno federal
(porcentaje del PIB)

	1990	1995	2000	2005	2007	2009	2011	2012	2013	2014
Total	8.6	7.7	9.0	8.6	8.8	9.4	8.9	8.4	9.7	10.5
ISR	3.6	3.3	4.0	4.1	4.6	4.9	5.2	5.2	5.9	5.6
IVA	2.9	2.3	2.9	3.4	3.6	3.4	3.7	3.7	3.5	3.9
Otros	2.1	2.1	2.1	1.1	0.6	1.1	0.0	-0.5	0.3	1.0

Fuente: Estadísticas Oportunas, SHCP (2015b), ingresos presupuestarios (bases de datos). Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx>.

Ello explica por qué la productividad de este impuesto, cuya tasa actual es de 16%, es baja en comparación con el promedio de los países de América Latina y con el promedio de los países miembros de la OCDE. En México, por cada punto de la tasa del IVA se recaudan 0.22 puntos porcentuales del PIB, mientras que, en promedio, América Latina recauda el doble por cada punto de la tasa general del IVA (0.44) y los países de la OCDE, en promedio, recaudan 0.36. El cuadro 3.5 muestra la recaudación del IVA como porcentaje del PIB, la tasa y la productividad de tal impuesto para los países de América Latina, el promedio de Latinoamérica y el promedio de la OCDE. El cuadro 3.6 detalla la recaudación como porcentaje del PIB, la tasa y la productividad para países seleccionados. Obsérvese que la productividad del IVA en México es la más baja de todos los países considerados.

En general, puede argumentarse que la baja carga fiscal del IVA se encuentra esencialmente en la tasa cero a medicinas y alimentos y en las exenciones.¹ Problemas como los de la evasión se potencian justamente por la existencia de estos tratamientos especiales; de hecho, la evasión del IVA provoca también evasión del ISR. Según estimaciones diversas (CEEY, 2012), estas exenciones y tratamientos especiales podrían subir la carga tributaria asociada al IVA de niveles de 3.5 del PIB a 5.5% del PIB.

En cuanto al ISR, en comparación con el IVA, el desempeño ha sido un poco mejor. Su contribución al PIB ronda los 5.6 puntos porcentuales del PIB (cifra registrada para 2014). La recaudación de ISR se ha caracterizado por descansar en un esquema administrativamente complejo que, entre otras cosas, resulta en un sistema costoso para el contribuyente.

El Régimen General previo a la reforma, en el que tanto individuos como empresas tributaban, resultaba ser un esquema complejo y costoso en términos administrativos que operaba con una tasa progresiva para personas físicas, cuya tasa máxima era de 30%, y una tasa única para empresas, también de 30%. Sin embargo, la progresividad en el caso de las personas físicas era muy poca, pues con un ingreso por encima de un promedio aproximado de 30 mil

¹ A partir de la Reforma de 2013 la tasa preferencial en la zona fronteriza se uniformó con la del resto del país.

pesos mensuales se alcanzaba la tasa máxima. Además, la introducción del Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU) en 2008 como un impuesto de control, hizo más complejo el proceso de tributación para personas morales, ya que se debían calcular ambos impuestos y pagarse el que resultaba más alto. Ahora, tras la Reforma de 2013, el nuevo Régimen General opera con una tasa máxima de 35% y el IETU fue abrogado.

La contribución del Régimen Simplificado, que se aplicaba a actividades como agricultura, ganadería, pesca, bosques, artesanías y autotransportes, sujetas a una tasa de 35%, era marginal respecto de la recaudación total. En su lugar, a partir de la Reforma de 2013, se creó el Régimen de las Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y Pesqueras. En este nuevo régimen, las personas morales no pagarán el impuesto hasta por un monto anual de 20 veces el salario mínimo general de ingresos, por cada uno de sus socios o asociados sin que exceda, en su totalidad, de 200 veces. En el caso de las personas físicas, no pagarán el impuesto hasta por un monto anual de 40 veces el salario mínimo general.

El Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos), eliminado por la Reforma de 2013, se aplicaba esencialmente a pequeñas y medianas empresas, cuyos ingresos anuales estaban por debajo de los 2 millones de pesos (el año previo). La tasa era de 2.5% del ingreso bruto anual. Si bien se creó para facilitar el pago de impuestos de negocios pequeños, así como para favorecer la incorporación del sector informal, se detectó que un gran número de contribuyentes que debían tributar en otros regímenes más gravosos se sumaba a éste.

Por último, estaba el Régimen de Asalariados. En éste se le retenía al trabajador el impuesto correspondiente. El esquema era progresivo —contaba con ocho niveles de progresividad—, aunque también es cierto que la tasa máxima de 30% se alcanzaba rápidamente. Debe subrayarse que como resultado neto de un crédito al salario, los trabajadores que ganaban hasta dos veces el salario mínimo estaban exentos, y quienes ganaban hasta cuatro salarios mínimos pagaban cantidades simbólicas (CEEY, 2012). Con la nueva reforma, la tasa máxima es de 35% y el esquema cuenta con once niveles de progresividad.

Cuadro 3.5
Tasa, recaudación y productividad del IVA, 2013

<i>País</i>	<i>Recaudación (porcentaje del PIB)</i>	<i>Tasa</i>	<i>Productividad^a</i>
Argentina	7.3	21.0	0.35
Bolivia	7.8	13.0	0.60
Brasil	8.2	20.5	0.40
Chile	8.1	19.0	0.43
Colombia	4.9	16.0	0.31
Costa Rica	4.7	13.0	0.36
Ecuador	6.4	12.0	0.53
El Salvador	6.8	13.0	0.52
Guatemala	5.2	12.0	0.43
Honduras	5.5	15.0	0.37
México	3.5	16.0	0.22
Nicaragua	6.0	15.0	0.40
Panamá	3.1	7.0	0.44
Paraguay	6.3	10.0	0.63
Perú	6.8	18.0	0.38

República Dominicana	4.5	18.0	0.25
Uruguay	8.6	22.0	0.39
Venezuela	7.4	12.0	0.62
América Latina	6.2	14.8	0.42
OCDE (34 países)	6.8	19.0	0.36

^a Indica los puntos porcentuales del PIB recaudados en concepto de IVA por cada punto de tasa general, considerando como base el ingreso total de la economía.

Fuente: Elaboración propia con datos de la OECD (2015b) y el Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (2015). Disponible en: <<http://crees.org.do/es/gr%C3%A1fica-del-d%C3%ADa-tasa-del-iva-en-am%C3%A9rica-latina-y-propuesta-de-crees-para-rep-dom>>.

Cuadro 3.6
Tasa, recaudación y productividad del IVA en países seleccionados, 2013

<i>País</i>	<i>Recaudación (porcentaje del PIB)</i>	<i>Tasa</i>	<i>Productividad^a</i>
Australia	3.3	10	0.33
Austria	7.8	20	0.39
Bélgica	6.9	21	0.33
Canadá	3.9	5	0.77
República Checa	7.4	21	0.35
Dinamarca	9.6	25	0.38
Estonia	8.3	20	0.42
Finlandia	9.3	24	0.39
Francia	6.8	20	0.35
Alemania	7.0	19	0.37
Grecia	7.2	23	0.31
Hungría	9.4	27	0.35
Islandia	8.0	26	0.31
Irlanda	5.9	23	0.26
Israel	7.7	17	0.46
Italia	5.8	22	0.26

Japón	2.8	5	0.55
Corea	4.1	10	0.41
Luxemburgo	7.6	15	0.51
Países Bajos	6.5	21	0.31
Nueva Zelanda	9.7	15	0.65
Noruega	7.8	25	0.31
Polonia	7.1	23	0.31
Portugal	8.0	23	0.35
República Eslovaca	6.3	20	0.32
Eslovenia	8.4	20	0.42
España	5.8	21	0.28
Suecia	9.0	25	0.36
Suiza	3.5	8	0.44
Turquía	6.4	18	0.36
Reino Unido	6.9	20	0.35

^a Indica los puntos porcentuales del PIB recaudados en concepto de IVA por cada punto de tasa general, considerando como base el ingreso total de la economía.

Nota: Los valores de recaudación para Australia, Grecia, Países Bajos y Polonia corresponden a 2012.

Fuente: Elaboración propia con datos la OECD (2015c).

Una revisión histórica de las reformas al ISR muestra que, en general, ante la magnitud del sector informal y los excesivos tratamientos especiales, las reformas, más que incrementar la recaudación han evitado su caída. La función de éstas ha sido reactiva. Quizá el mejor argumento para apoyar esta aseveración se encuentra en la introducción de los “impuestos de control”, primero como impuestos al activo y posteriormente el IETU. Ambos se diseñaron para inhibir la evasión y la elusión fiscales. El IETU, introducido en 2008 y eliminado a partir del 1 de enero de 2014, que sustituyó al impuesto al activo, fue diseñado para gravar el valor agregado a una tasa de 17.5%. Lo que buscaba era gravar la evasión y elusión del ISR. Si bien no representó una doble tributación pues solamente se pagaba uno de ellos, sí elevó el costo de tributación: en 2013, la contribución del IETU al ISR total fue de 5.4%. El cuadro 3.7 muestra los ingresos tributarios como porcentaje del PIB generados por el ISR, el IETU y el IDE.

El diagnóstico del esquema de tributación en México se ha hecho con suficiencia. En general, se puede decir que el esquema es complicado, con excesivos tratamientos especiales que dan lugar a elusión y evasión fiscales; es muy poco progresivo; tiene una administración compleja, y finalmente, impone costos de tributación muy elevados al contribuyente. El resultado es un esquema en donde el grueso de la recaudación (70% del ISR) proviene de retenciones a salarios, y el restante 30% procede de empresas y personas físicas no asalariadas; de este último componente, menos de 2 000 grandes compañías contribuyen con 65% del impuesto recaudado por concepto de ISR.

Cuadro 3.7
Ingresos tributarios por concepto de ISR, IETU, IDE
(porcentaje del PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ISR-IETU-IDE	5.1	4.9	5.1	5.2	5.2	5.9
ISR	4.6	4.4	4.7	5.0	4.9	5.6
IETU	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
IDE	0.1	0.1	0.1	-0.1	0.0	0.0

Fuente: Estadísticas Oportunas (base de datos, varios años), SHCP (2015c).

Como ya se comentó, esto obedece a la existencia de un gran sector informal y a la precariedad con la que se han gravado ingresos de capital. Dado el ingreso per cápita del país, el potencial recaudatorio por concepto de este impuesto debería estar varios puntos porcentuales del PIB por encima de su nivel actual. Según estimaciones diversas, el monto estimado de los ingresos que el gobierno federal deja de percibir por concepto de tasas diferenciadas de impuestos, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales (gastos fiscales), es de alrededor de 3 puntos porcentuales del PIB (véase cuadro 3.8).

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

En particular, el IVA contempla una diversidad de exenciones y tratamientos especiales que lo han hecho un impuesto que contribuye poco a la recaudación total y que, además, posee una productividad muy baja. Por su parte, el ISR funciona mediante un esquema complejo, plagado también de tratamientos especiales y exenciones, que lo hacen sujeto de una fuerte elusión y evasión tributaria. Al igual que en muchos países latinoamericanos, la recaudación se basa excesivamente en la retención de asalariados y, consecuentemente, se presta poco para cumplir una función redistributiva importante, ya que su capacidad para gravar ingresos de capital es muy reducida.

Las reformas recientes de 2013 se han reflejado en una mayor recaudación y como se verá con detalle en el capítulo siguiente, si bien se logró aumentar marginalmente la base de contribuyentes, no resuelve de manera sustancial la precariedad tributaria del país. Es importante profundizar en el esfuerzo de gravar con más firmeza fuentes alternativas de ingreso, como se discute en el capítulo V, y gravar el consumo de medicinas y alimentos, siempre y cuando se hagan reformas al esquema de gasto que garanticen que éste sea más progresivo.

Cuadro 3.8
Gastos fiscales en México, 2002-2015
(porcentaje del PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014	2015	2016**
Total	5.3	6.3	5.7	6.7	5.6	5.9	7.4	3.9	3.4	3.7	3.9	3.9	2.9	2.9	2.9
ISR	2.7	3.3	3.2	4.2	3.3	3.0	2.4	1.7	1.6	1.6	1.8	1.7	1.3	1.4	1.4
de empresas	0.8	1.6	1.7	2.7	2.0	1.5	1.5	1.2	0.8	0.8	0.9	0.9	0.5	0.5	0.5
de personas físicas	1.9	1.7	1.5	1.5	1.3	1.6	0.9	0.5	0.8	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9
IETU	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	0.9	0.7	0.4	0.4	0.5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
IVA	1.7	1.9	2.0	2.0	1.9	2.1	2.0	1.3	1.3	1.5	1.5	1.5	1.3	1.3	1.3
Impuestos especiales	0.9	0.8	0.3	0.2	0.2	0.5	1.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.6	0.2	0.0	0.0
Estímulos fiscales	0.0	0.4	0.2	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.2	0.2

* En 2013 se realizaron mejoras metodológicas que omiten el gasto fiscal del IETU porque representaba un error de doble contabilización, pues las pérdidas se incluían también en los gastos fiscales del ISRE.

** Valores estimados.

n.a. No aplica.

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Gastos Fiscales, 2002-2015, SHCP (2015d).

IV

POSIBILIDADES DE REFORMA FISCAL EN LA SITUACIÓN ACTUAL

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

Si bien ya se habló de la importancia de reformar también el gasto, este es un tema que rebasa los objetivos del presente trabajo. No obstante, como se comentó en la introducción, se parte del supuesto de que una reforma fiscal como la que se plantea aquí estaría motivada por la creación de algún esquema de seguridad social universal, con una alta probabilidad de tener un claro efecto redistributivo. En consecuencia, al final del capítulo se examina si una reforma fiscal como la propuesta generaría los fondos suficientes para un proyecto de tal naturaleza, por lo que se discuten algunas reformas de más largo alcance, que a mediano y largo plazos podrían generar recursos adicionales.

IMPUESTOS AL CONSUMO

El IVA se introdujo en México en 1980 y desde entonces ha sido objeto de diversas reformas. Aunque en su momento algunas es-

tuvieron justificadas, en las circunstancias actuales es indispensable revisarlo para hacer ajustes significativos. Las ventajas de este impuesto al consumo frente a un impuesto a las ventas, por ejemplo, han sido ampliamente documentadas en los estudios económicos. Es un impuesto neutral, transparente y con un costo de administración relativamente bajo, ya que la acreditación del impuesto en la cadena productiva la llevan a cabo los productores mismos. No es sorprendente la gran cantidad de países —aproximadamente 138— que en el mundo han adoptado este gravamen.

Tasa cero en medicinas y alimentos

En México, la tasa general del IVA es de 16% y tasa cero en medicinas y alimentos. Existen algunas exenciones, entre las cuales se encuentran servicios médicos, servicios educativos, actividades sin fines de lucro, servicios culturales y deportivos, libros y revistas, terrenos y edificios residenciales, loterías y transporte terrestre de pasajeros. Hasta 2013, existía una tasa especial de 11% para la franja fronteriza, pero a raíz de la reforma fiscal de ese año, se homologó en todo el país a 16 por ciento.

Si bien la lista de exenciones y tratamientos especiales de este impuesto en apariencia no es muy diferente de las listas de otros países, sí lo es la recaudación que produce: 3.5% del PIB en promedio en los últimos años, frente a un promedio actual de 6.8% tanto en los países de la OCDE como para América Latina. Quizá esta diferencia se debe a que en la mayoría de estos países las exenciones o tasas preferenciales no son tan generalizadas o a que las medicinas y alimentos se gravan a una tasa mayor que cero.

En México, el tema de gravar medicinas y alimentos con una tasa mayor que cero ha sido objeto de debate público y de innumerables controversias durante, por lo menos, la última década. Por una parte se sostiene que dada la fuerte concentración del ingreso en México, un gravamen a medicinas y alimentos perjudicaría sustancialmente a los grupos de más bajos ingresos del país. Por otra parte, se argumenta que la tasa cero es un subsidio para los grupos de más altos ingresos. Ambos argumentos son ciertos; es decir, una tasa positiva sería regresiva, así como lo es la tasa cero.

Dentro de la diversidad de propuestas para contrarrestar estos efectos regresivos, se han manejado alternativas como imponer una tasa única y compensar a los grupos más vulnerables mediante el programa Prospera (Oportunidades); establecer tasas diferenciadas, pero mayores que cero; reducir la tasa cero a una canasta básica mínima y dejar una tasa única para el resto de los productos; o bien alguna mezcla de las anteriores. Más allá de si alguna de estas propuestas es mejor que otras, lo fundamental sería reducir el número de tasas, ya que ello incrementa los costos de recaudación. El aspecto del impacto distributivo, sin embargo, no es menor y tiene que evaluarse con gran sensibilidad. En particular, el expediente de corregir las inequidades de una tasa única mediante el programa de transferencias Prospera (Oportunidades) resulta insuficiente, pues aunque dicho programa ha tenido cierto éxito, no es del todo claro que sea un mecanismo de compensación adecuado y eficiente, particularmente a mediano y largo plazos. También se debe considerar una tasa impositiva baja —por ejemplo 4%— para los productos básicos no procesados. Lo anterior con el fin de que recuperen el impuesto que paguen en sus insumos y que la importación de estos productos no compita deslealmente con la producción nacional. Asimismo, la compensación a los hogares de menores ingresos tendría que reducirse. Alternativamente, si se logra fijar una tasa única a cambio de un SSU, se podría pensar incluso en una tasa única mayor que el 16% actual.

No obstante, un proyecto como el de SSU es un reto importante y su magnitud es tal que, de llevarse a cabo, tendría que hacerse de forma gradual. De manera que si se decidiera financiar este proyecto con impuestos tipo IVA, también tendría que realizarse gradualmente, quizá fijando al inicio una tasa preferencial positiva para medicinas y alimentos en lugar de la tasa cero, y conforme se ponga en operación el proyecto de SSU, revisar el esquema impositivo. De hecho, una reforma gradual al esquema tributario garantizaría que la recaudación adicional no sea capturada por intereses distintos al proyecto.

En términos de eficiencia, las ventajas de una tasa de IVA única y generalizada son claras. Se lograría gravar parcialmente al sector informal, no sólo como consumidores finales, sino parcialmente como consumidores de algunos insumos de las empresas que

operan fuera de la red impositiva. Además, en la medida en que se reduzca la evasión por IVA también se reduciría la evasión por ISR, pues cuando no se declara el IVA también se deja de pagar el ISR. Por último, hay que recordar que la existencia de tratamientos especiales en el IVA facilita y potencia su evasión, incluso dentro del sector formal.

IVA en la franja fronteriza

El régimen del IVA, hasta antes de la reforma, contemplaba una tasa especial de 11% para los estados de la zona fronteriza norte. Según estimaciones reportadas por la OCDE (2011), era una tasa especial que causaba una merma en la recaudación del orden de 0.13% del PIB. Originalmente, esta tasa se introdujo con el propósito de no desmotivar compras en la franja fronteriza norte *vis a vis* las compras en el territorio de Estados Unidos fronterizo con México, por lo cual, también en su origen, esta medida se aplicaba sólo a las transacciones que ocurrieran en una área no mayor a 12 kilómetros de frontera. Con el paso del tiempo, esta medida se extendió a estados fronterizos.

Esta medida es un buen ejemplo de que en algunos casos los impuestos sí tienen efectos importantes a largo plazo. Según un estudio reportado por la OCDE (2011), esta tasa diferenciada contribuyó a incrementar el valor agregado en la zona fronteriza entre 12 y 15%, y no porque necesariamente se tratara de inversión nueva, sino porque generó un desplazamiento territorial, que en sentido estricto constituye una distorsión asociada al diferencial de tasas. Como se comentó, la tasa especial de 11% para la franja fronteriza se homologó a la tasa de 16% del resto del país.

IMPUESTOS AL INGRESO

En las secciones anteriores se trataron las dificultades típicas que enfrentan los países en desarrollo y con una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso para recaudar impuestos al ingreso que al tiempo que sean recaudatorios sean también redistributivos. Por

un lado, grandes grupos de ingresos reducidos y un amplio sector informal no son sujetos de gravamen y, aunque lo fueran, su potencial recaudatorio es pequeño. En el extremo opuesto, la capacidad para gravar significativamente el ingreso personal de los deciles más altos de ingreso es muy reducida, entre otras razones por las dificultades para gravar fuentes como las ganancias de capital.

En este contexto, las opciones en estos países —particularmente México— se han concentrado en las retenciones a los asalariados en el sector formal y a las grandes compañías a través del impuesto a las empresas. Ahora bien, en el intento de gravar a las empresas pequeñas, combatir la informalidad y mantener tratamientos especiales a ciertas actividades, a lo largo de las últimas décadas se ha gestado un esquema de impuestos al ingreso que, aunque ha sido objeto de reformas positivas importantes, ha producido un esquema complejo y costoso. La reforma ocurrida en 2008 es emblemática, con la introducción de dos impuestos que más que recaudatorios fueron diseñados para cerrar posibilidades de evasión a través del esquema tradicional de ISR en el caso del IETU, y de combate a la informalidad en el caso del Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE). Con la Reforma de 2013 estos dos esquemas, IETU e IDE, desaparecieron.

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

En algunos casos, estas propuestas de simplificación podrían actuar en detrimento de una mejor distribución del ingreso, ya que implican eliminar tratamientos especiales. No obstante, son esos mismos tratamientos los que han creado oportunidades de evasión y elusión fiscales que se podrían aminorar con un esquema más sencillo, y en lugar de las exenciones podrían ofrecerse subsidios

más focalizados cuando esto se estime pertinente. Como se sabe, determinar la incidencia de impuestos y subsidios de los tributos en general es bastante más complicado que los subsidios focalizados y distribuidos directamente a ciertos grupos. En el caso de estos impuestos al ingreso, esta afirmación es más contundente que cuando se hace referencia a los impuestos al consumo.

Régimen General

Hasta antes de la Reforma de 2013 existía el llamado Régimen General, que después de dicha reforma se transformó en dos: *a)* Régimen Simplificado (personas morales) y *b)* Régimen General (personas físicas). Éste es el segmento o régimen del impuesto al ingreso (ISR) que está más modernizado y en línea con los regímenes generales de otros países. Opera con tasas nominales de 30% para el impuesto a las empresas y un esquema progresivo para personas físicas. Cabe mencionar que en el caso de las personas físicas, a raíz de la Reforma de 2013, se logró introducir algo más de progresividad al sistema ya que, en el caso de la tarifa anual, quienes perciben ingresos mayores de 750 mil pesos anuales tributan a una tasa de 30%, y quienes obtengan ingresos por encima de 3 millones de pesos anuales son gravados con una tasa de 35%. Cabe mencionar que antes de esta reforma la tasa máxima era de 30 por ciento.

En general, tanto los niveles de tasas nominales como los tramos de progresividad han descendido en los últimos años, conforme a las tendencias mundiales (véase CEEY, 2012). Sin embargo, no es del todo claro si las tasas efectivas, a diferencia de las nominales, son similares a las de otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos, si bien la tasa nominal (federal y estatal) es superior a 40%, se estima que la tasa efectiva es aproximadamente de 28 por ciento.

Quizá la característica más importante de este régimen es que el grueso de sus ingresos proviene de un poco más de dos mil grandes empresas. Éste es un sistema relativamente eficiente pues opera con empresas del sector formal, sin embargo no está exento de problemas de evasión fiscal. Según la OCDE (2012), aproximadamente 62% de la evasión del ISR proviene de este grupo de em-

presas. Una fuente de evasión importante que es aplicable a todas las empresas en México procede de la planeación fiscal que surge de las exenciones al salario, como guarderías, horas extras y demás subsidios. Este punto se tratará más adelante, pero cabe mencionar que las empresas más grandes, por su propia escala, tienen mayor capacidad para eludir el gravamen.

Un segundo aspecto que se modificó con la Reforma de 2013 es el de la consolidación fiscal que, por ser aplicable a los corporativos, ocurre fundamentalmente en las grandes empresas. Si bien la idea de consolidación fiscal teóricamente está bien sustentada en la noción de que el impuesto a la empresa debe aplicarse en última instancia a sus propietarios, en la práctica no es evidente que se estuviera logrando la neutralidad, que es precisamente su atractivo teórico. Aunque no se tiene evidencia de su beneficio, en principio, el Régimen de Consolidación Fiscal, en un esquema de tributación complejo como el mexicano, puede favorecer la elusión de las grandes empresas. Con la Reforma de 2013, este Régimen de Consolidación Fiscal fue eliminado (véase Anexo).

Respecto del régimen aplicable a personas físicas con actividad empresarial, podría afirmarse que ha tenido un comportamiento menos desfavorable, si bien debe decirse que no está exento de problemas entre los que quizá el más importante es el relativo a los costos de tributación, particularmente si se tiene en mente que la mayoría de los contribuyentes posee una capacidad económica reducida. Aquí conviene mencionar que la interacción con el sector informal de la economía y la evasión del IVA facilitan la evasión del impuesto en este régimen.

Régimen de Pequeños Contribuyentes (Repecos)

Este régimen se introdujo en 1998 con la finalidad de facilitar la integración de empresas —en su mayoría pequeñas— al sector formal de la economía, y se aplicaba a personas con actividades empresariales que hubieran obtenido ingresos inferiores a 2 millones de pesos el año previo. Funcionaba con tasas que tenían un máximo de 2.5% de los ingresos brutos anuales, además de que eximía a los contribuyentes del registro contable que caracteriza al

Régimen General. Una característica importante de este régimen es que permitía la depreciación inmediata de gastos de capital.

Una práctica creciente en los contribuyentes que operaban bajo este régimen era subdeclarar el número de empleados que se registran en el IMSS, que se contratan por fuera, y con ello reducir significativamente los costos. Dada la dificultad de vigilar estas prácticas y la poca rentabilidad de hacerlo, este fenómeno aumentó aún más que el propio crecimiento de la informalidad en el país, ya que la probabilidad de que la autoridad fiscal lo detecte es muy baja. No sorprende entonces que un número creciente de contribuyentes se acogieran a este régimen. Según estimaciones reportadas por la OCDE (2011), la evasión en este régimen podría alcanzar niveles de hasta 95 por ciento.

A partir de la Reforma de 2013, este régimen se transformó en el llamado Régimen de Incorporación Fiscal, que aplica a personas físicas con actividades empresariales y a quienes prestan servicios que no requieren título profesional, con ingresos de hasta dos millones de pesos anuales. Los detalles específicos de este régimen se presentan en el Anexo, pero había que mencionar que las modificaciones de 2013 tuvieron como fin preparar un segmento de personas físicas (pequeños contribuyentes) para ingresar al Régimen General (a la formalidad), por lo que es aplicable durante un periodo de hasta diez años, y al decimoprimer año, estos contribuyentes se deberían incorporar al Régimen General de personas físicas con actividad empresarial. En particular, cabe observar que el impuesto se descuenta durante el primer año al 100% y va disminuyendo paulatinamente a lo largo de los siguientes diez años, para pagar la totalidad del ISR a partir del decimoprimer año de su incorporación.

Régimen Simplificado

Este régimen se aplicaba a la agricultura, ganadería, pesca, bosques, artesanías y transporte, y funcionaba con una tasa general de 35% que se aplicaba sobre la base del flujo de efectivo. Al igual que en el régimen anterior, se permitía la depreciación inmediata de hasta 4 millones de pesos en negocios no incorporados y hasta

10 millones en agricultura y transporte. A partir de 2013, el Régimen Simplificado desapareció y las personas morales del sector primario pasaron a tributar en el Régimen de Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y Pesqueras, en el que también se aplica el esquema de flujo efectivo. Es preciso mencionar que la recaudación generada en este régimen era reducida debido a la existencia de vacíos legales importantes.

Régimen de Asalariados

El Régimen de Asalariados, que operaba con una tasa progresiva de ocho niveles de ingreso y en el cual los impuestos los retenía la empresa, era un sistema relativamente eficiente y poco progresivo pues alcanzaba la tasa máxima (30%) al rebasar aproximadamente los 30 000 pesos mensuales. Actualmente, como resultado de la reforma fiscal de 2013, el sistema se volvió más progresivo pues la tasa máxima marginal se elevó a 35% para ingresos superiores mensuales a 250 000.01 pesos.

Un aspecto que ha provocado distorsiones importantes en este régimen es, por un lado, el del crédito al salario, y por el otro, los subsidios y exenciones al trabajador por concepto de horas extras, guarderías, bonos, vouchers vinculados a reembolsos de gastos médicos, alimentos de empleados, etcétera. Estas facilidades, aunque justificadas, permiten que la empresa las manipule contra sus utilidades, reduciendo así la carga del empleador. Lo ideal sería gravarlas como parte de las utilidades o evitar que se deduzcan. En todo caso, si algunos de estos beneficios (subsidios) se estiman pertinentes, sería más conveniente focalizarlos directamente a los grupos que se desea, a fin de reducir las posibilidades de elusión fiscal de las empresas. Más aún, este tipo de prácticas de elusión son más usuales en las empresas grandes que son capaces de ofrecer paquetes salariales amplios, lo que hace que incluso la evasión fiscal sea regresiva.

Subsidio y exenciones en el ISR

Al igual que la distribución en el ingreso en el país, la estructura de la recaudación del ISR también está polarizada: 80% de la recaudación ocurre en los dos deciles más altos de ingreso, y los tres deciles más bajos terminan con una carga negativa de impuesto, en virtud de las exenciones y los subsidios al salario.

Ciertamente, subsidios como el crédito al salario y otros más pueden estar justificados y, de hecho, en su origen se diseñaron con un propósito de equidad. Sin embargo, en la actualidad varios de estos subsidios se han convertido en fuente de inequidad horizontal, además de que también propician la elusión fiscal en el propio régimen generalizado. Por ejemplo, se estima que el crédito al salario subsidia alrededor de 60% del salario formal, cuando originalmente buscaba beneficiar a los grupos de menores ingresos. En la práctica no beneficia a estos grupos, como en el caso del sector informal. Dado que muchos asalariados tienen una segunda fuente de ingresos, por ejemplo en el sector informal, crea fuentes de inequidad horizontal en contra de este último. Una revisión de este mecanismo permitirá reorientarlo hacia los grupos más vulnerables en forma de subsidio directo, quizá distribuido a familias en lugar de a individuos.

Varias exenciones del sector formal, como horas extras, alimentos de los trabajadores en la empresa, vóucher para guardería, cultura, deporte, reembolsos médicos, bonos, entre otras, son una fuente de elusión fiscal para la declaración de impuestos de las empresas. Muchas de estas exenciones podrían dirigirse directamente a los empleados en forma de subsidio directo, clausurando así esta fuente de elusión fiscal para las empresas.

En un sentido ideal, el impuesto al salario tendría que aplicarse de manera horizontal, sin exenciones, con independencia del nivel de ingreso y, por medio de un sistema independiente, otorgar subsidios focalizados. Es verdad que la focalización puede ser complicada; al respecto la OCDE (2011) sugiere esquemas como el australiano, en el cual todos estos esquemas se suman a las utilidades de la empresa y se gravan, o bien un esquema en el que se prohíba la deducibilidad contra utilidades, como en el caso de Hungría. La idea última es gravar sin exenciones al salario para

reducir la elusión fiscal y evitar al mismo tiempo inequidades horizontales.

En síntesis, el esquema del impuesto al ingreso (ISR) en México se basa en un sistema complejo y costoso que da lugar a una fuerte evasión y elusión fiscales. Los regímenes existentes pudieron haber tenido, en su origen, una racionalidad ante la enorme informalidad en el país. No obstante, hoy en día es pertinente pensar en rediseñarlos en favor de un esquema más sencillo y general, mejor calibrado y creado especialmente para las circunstancias actuales. Estos esquemas se prestan no sólo a la evasión fiscal, sino que también crean vacíos legales que propician una creciente elusión fiscal. Probablemente habría que sopesar la posibilidad de eliminar todos estos regímenes y sustituirlos por uno solo en donde no se incluyan exenciones ni tratamientos especiales.

Más aún, la idea de financiar un SSU, en la medida en que elimina las contribuciones a la seguridad social, contribuiría mucho a la simplificación y diseño de un régimen único en el que la seguridad social se financiara con cargo al sistema impositivo y se eliminaran el máximo la gran cantidad de exenciones y tratamientos especiales que hoy subsisten en los diferentes regímenes.

Algunas modificaciones adicionales como resultado de la Reforma de 2013

Sin entrar en detalles específicos, la Reforma de 2013 introdujo algunas modificaciones importantes, adicionales a las que ya se han comentado. En términos de deducciones personales, se limitó el monto máximo de las deducciones personales realizadas por una persona física al año a la cantidad que resulte menor entre cuatro salarios mínimos generales elevados al año del área geográfica del contribuyente, o del 10% del total de los ingresos del contribuyente, incluidos los exentos. Esta limitante no es aplicable tratándose de los donativos otorgados a personas autorizadas.

También se estableció un nuevo impuesto sobre dividendos en el cual las personas físicas deben pagar una tasa adicional de 10% por concepto de impuesto sobre la renta sobre los dividendos o

utilidades que perciban y que hayan sido distribuidos por personas morales. Adicionalmente se creó el Régimen para Coordinados de Autotransporte, como se detalla en el Anexo. Finalmente, habría que mencionar que a partir de 2013 se eliminó la exención por enajenación de acciones.

SUBSIDIOS A LA ENERGÍA

En este apartado se hará una breve referencia a los subsidios a la energía en México, cuya revisión y reforma debería ser un componente importante de una propuesta de reforma fiscal. No se tratará el tema de los impuestos ecológicos, ya que sus implicaciones son más amplias que la recaudación de ingresos públicos. Por ejemplo, un impuesto ecológico que no recaude, o que recaude muy poco, de hecho puede ser un muy buen instrumento ecológico si desestimula comportamientos nocivos para el medio ambiente. No obstante, hay que tener en cuenta que los subsidios a la energía tienen efectos tanto en ingreso como en la ecología. Este último aspecto se revisa con detalle en CEEY (2012).

Según la OCDE (2011), los subsidios a la electricidad, gasolina, diésel y gas licuado representaron en promedio en el periodo 2005-2009, 1.5 puntos porcentuales del PIB. Es decir, poco menos de la mitad de la recaudación promedio de IVA en México en los últimos años. La cifra no es menor, y hasta cierto punto resulta escandalosa si se considera la fuerte regresividad que conlleva, particularmente en el caso de la gasolina, cuyos beneficiarios son los grupos de ingreso medio alto y alto.

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

el impuesto se reduce, y en algunos años como 2008 y 2009, resulta negativo.

Más aún, a pesar de que México es un exportador de petróleo, en gasolina es un importador neto. La regresividad de este impuesto y lo absurdamente bajo que fue en México —en comparación con otros países— ya se ha discutido con suficiencia y se trata con detalle en CEEY (2012). La propuesta que aquí se ofrece no es novedosa; simplemente debe modificarse el mecanismo a fin de que los precios reflejen los costos de producción, máxime cuando el subsidio al precio está poco justificado en términos distributivos y ecológicos.

A partir de la caída en los precios internacionales del petróleo, este esquema de subsidios se convirtió automáticamente en un esquema de impuestos en el que los consumidores de gasolina —insumo generalizado— pagan en promedio 30% más que los consumidores de Estados Unidos, el principal socio comercial de México.

Estos cambios en los precios del petróleo muestran la necesidad de que los precios de la energía —petróleo y electricidad— dependan más directamente de los costos de producción y no del diseño de un esquema interno de precios nacionales *vis a vis* los precios internacionales de petróleo. Es de esperarse que con la reforma energética esta situación cambie gradualmente y, de hecho, en el caso de la electricidad, así parece estar ocurriendo.

En materia de electricidad, si bien el problema es algo más complicado pues no existe un precio mundial de referencia y los costos de producción de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) no necesariamente son de eficiencia, establecer subsidios como ahora se hace, con base en el consumo, puede ser un buen mecanismo.

En esencia, se propone eliminar en lo posible estos subsidios a la energía y ligar precios a costos de producción. Éstos no se justifican ni desde el punto de vista de la equidad, ni desde el punto de vista de sus efectos en el medio ambiente.

La poca racionalidad de estos subsidios puede obedecer a una lógica puramente político-electoral, de manera que si hubiera resistencia a eliminarlos, sería importante diseñar mecanismos que permitieran reducirlos gradualmente, con miras a su total elimi-

nación. En este punto es importante mencionar que mucha de esa resistencia política puede explicarse por la ineficiencia del gasto público al que se hizo alusión en capítulos anteriores. En efecto, sería menos difícil eliminar estos subsidios si, por ejemplo, se contara con sistemas de transporte público generalizados y de calidad, así como con una compañía de electricidad más eficiente.

En suma, de la revisión y propuestas aquí planteadas se desprende que si bien las reformas de los últimos años han modernizado gran parte del esquema tributario, la falta de crecimiento en las últimas décadas, las crisis recurrentes en años previos, la consecuente informalidad y la excesiva concentración del ingreso, han contribuido a que el esquema tributario actual sea complejo y costoso, a la vez que no ha sido capaz de elevar la recaudación significativamente —se estima que los gastos fiscales del esquema tributario en su conjunto representan aproximadamente tres puntos porcentuales del PIB.

Esencialmente, se propone eliminar los tratamientos especiales y las exenciones al máximo. En materia de IVA, será necesario eliminar exenciones y tasa cero, a cambio de una tasa única, cuyo nivel último dependerá de los requerimientos de gasto. Al inicio, estas modificaciones podrían ponerse en marcha con tasas diferenciadas.

En materia de impuestos al ingreso, se propone simplificar el esquema eliminando exenciones y focalizando subsidios que cierren puertas a la evasión y elusión fiscales. Idealmente debería gravarse el salario de manera horizontal, sin permitir exenciones. Los regímenes especiales deben ser revisados a profundidad y quizá eliminados para sustituirlos por un sistema único en el que la seguridad social se financie con impuestos. Adicionalmente, debe modificarse el esquema de subsidios (impuestos) a la energía y hacerlo depender más de los costos de producción de la energía misma.

Algunas de estas medidas serían regresivas, pero si se diseña un buen y eficiente SSU, los efectos regresivos se revertirían y la recaudación se incrementaría significativamente.

EVASIÓN FISCAL

La estructura de impuestos descrita anteriormente contempla una gran cantidad de exenciones y tratamientos especiales que la hacen compleja y costosa. Esta complejidad, como ya se mencionó, facilita la elusión y la evasión fiscales. Al respecto existen estimaciones diversas de las tasas de evasión en México cuyo monto se estima en su conjunto en casi 38% de la recaudación potencial (cuadro 4.1).

ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

La administración tributaria es un componente muy importante del proceso de recaudación de impuestos pues, en adición a las complejidades de cualquier sistema tributario, una administración tributaria ineficiente, corrupta o institucionalmente débil puede nulificar las bondades del sistema tributario y convertirse en una causa más de evasión.

En México, el grueso de la recaudación es de orden federal y, como tal, la administración la opera el Sistema de Administración Tributaria (SAT), que tradicionalmente ha sido un organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). No se revisará aquí su evolución, pero debe decirse que en su estado actual opera con independencia de la política tributaria, que está a cargo de la SHCP.

En términos generales puede afirmarse que la administración tributaria ha logrado modernizarse y evolucionar favorablemente frente a los grandes cambios que ha experimentado el país en las últimas décadas. El sistema tributario es, en muchos sentidos, un sistema moderno que ha realizado cambios muy en línea con los sistemas tributarios de países desarrollados. No obstante, frente a la complejidad del esquema actual, aún existen aspectos susceptibles de mejora. Entre los avances se puede mencionar la creciente computarización del sistema, el manejo de modelos de riesgo, el seguimiento de grandes contribuyentes y, recientemente, la introducción del registro electrónico (fiscal digital), más conocido como esquema de facturación electrónica.

Cuadro 4.1
Tasas de evasión fiscal en México
(% de la recaudación potencial)

Año	IVA	ISR personas físicas			ISRPM	IEPS (no petrolero)	Global*
		Salarios	Arrendamiento	Empresarial			
2004	34.88	19.60	88.73	70.02	54.96	7.92	37.80
2005	31.68	18.20	90.12	71.87	42.80	9.00	33.10
2006	25.53	17.00	90.39	71.91	41.20	8.89	29.80
2007	27.02	16.10	90.52	58.89	29.65	10.39	26.90
2008	24.27	15.90	87.18	68.22	24.05	12.28	24.30
2009	26.30	16.60	86.18	73.70	25.64	6.60	25.50
2010	27.00	12.60	86.00	84.16	23.69	10.40	25.00
2011	29.49	16.40	85.98	84.94	22.07	9.15	26.20
2012	24.28	15.50	85.65	83.44	31.40	6.12	26.00

* Incluye la estimación de la evasión del IETU, la cual se calculó obteniendo la recaudación potencial como una proporción de la recaudación potencial del ISRPM. Las tasas de evasión del periodo 2008-2012 son las siguientes: 24%; 25.6%; 23.7%; 22% y 31.4%. Sin embargo, la metodología no distingue que un buen desempeño del ISR reduce la recaudación del IETU, este efecto generó que en 2012 se haya calculado una tasa de evasión muy elevada respecto a los años previos.

Fuente: Hugo J. Fuentes Castro *et al.* (2013), *Estudio de Evasión Global de Impuestos*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.

En materia de formación de funcionarios, si bien el servicio civil de carrera no se ha institucionalizado, al interior del SAT existe menos rotación de personal que en otras dependencias de la administración pública federal. Sería deseable fortalecer esquemas de servicio civil en esta área del gobierno federal.

En lo que respecta al diseño institucional, se ha discutido si el organismo debería tener mayor autonomía que el actual, y también hasta qué punto habría que tener representación más fuerte para el contribuyente y los órdenes de gobierno estatal y municipal.

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

Sin duda una propuesta de reforma amplia tendría que contemplar un fortalecimiento y rediseño del SAT, particularmente por el largo alcance que tendrían las reformas.

IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DE UN IVA GENERALIZADO

Un eje central de este trabajo ha sido cómo lograr una reforma tributaria que incremente de manera significativa y sostenida los ingresos públicos, y que a la vez tenga un impacto redistributivo en favor de la equidad. La respuesta a este dilema es la creación de un SSU que se sume a las medidas de simplificación administrativa del ISR y a la eliminación de los subsidios a la energía. En un plazo mayor, estas medidas tendrían que reforzarse con la creación de fuentes adicionales de ingreso orientadas a gravar con más firmeza al capital, quizá involucrando a los estados más activamente en el proceso recaudatorio.

A corto plazo, sin embargo, parecería obvio que si se grava el consumo de manera generalizada habría un impacto regresivo que afectaría a las familias de menores recursos. Este efecto permane-

cerá hasta que se comiencen a poner en operación las medidas adicionales, y seguramente se necesitarán varios años para revertir el efecto regresivo inicial.

Cabe entonces preguntarse cómo amortiguar este efecto. Las posibles respuestas han sido objeto de discusión y debate públicos; todas ellas ofrecen mecanismos incompletos de compensación. Esencialmente se reducen a dos alternativas. La primera se planteó ya en el intento de reforma fiscal al inicio de la administración del entonces presidente Vicente Fox, y consiste en compensar a las familias más pobres a través del programa Oportunidades —actualmente Prospera—. Según las estimaciones de esos años, este mecanismo de compensación mediante transferencias en efectivo abarcaría un padrón de poco más de 5 millones de familias.

Esta primera alternativa tiene el atractivo de que se haría a través de un programa de transferencias que ha tenido un desempeño razonable en los últimos años, pero su inconveniente es que la focalización de los destinatarios de las transferencias adolece de problemas, particularmente en el caso de las familias que viven en las regiones más apartadas. Más aún, no es claro que al paso del tiempo el padrón de beneficiarios se mantenga debidamente actualizado. Un inconveniente más es que, como suele ocurrir con los programas públicos de gasto, una vez establecido su desmantelamiento se torna políticamente complicado. Como medida de inicio podría pensarse en su establecimiento, siempre y cuando se fijara con mucha claridad su carácter temporal y transitorio. En un plazo más prolongado no parece ser el mejor mecanismo.

La segunda opción es restringir la tasa cero a un grupo muy reducido de productos de la canasta básica. Sin el afán de definir aquí la composición de esta canasta, esta segunda alternativa atrae por su sencillez, ya que no implica costos administrativos serios para ponerla en marcha, además de que no plantea el problema de la focalización de transferencias compensatorias. Si se diseña adecuadamente podría facilitar el camino para la existencia de una tasa generalizada única, atenuando parcialmente el impacto regresivo que una medida como ésta conlleva.

Naturalmente se puede pensar en mecanismos intermedios, como sería una tasa mayor que cero pero menor a 16% para alimentos y medicinas, o bien algún esquema de gradualidad inician-

do con tasas positivas que aumentarían con el tiempo. Ambas posibilidades tienen desventajas prácticas, la primera es que tener más de una tasa complica la administración del impuesto, en tanto que la segunda presenta el obstáculo de que no hay certeza de que la gradualidad en tasas se haga realidad, dada las complicadas negociaciones políticas que estos cambios exigen.

En conclusión, dentro de los posibles mecanismos para atenuar el impacto regresivo en la distribución del ingreso propiciado por una tasa positiva de IVA a medicinas y alimentos, el que ofrece menos complicaciones por su sencillez y transparencia es exentar del impuesto, ya sea mediante un esquema de tasa cero o bien bajo un régimen de exención, a los productos de una canasta básica de consumo.

¿ES POSIBLE UNA REFORMA FISCAL?

En el capítulo II se argumentó ya sobre la necesidad de una reforma fiscal de largo aliento que disminuya sensiblemente la dependencia petrolera de los ingresos públicos. La reforma más reciente de 2013 tiene aspectos que gradualmente apuntan a esa dirección pero que, a todas luces, resultan insuficientes.

La revisión de la situación tributaria actual del país sugiere que los márgenes de actuación tienen límites claros que provienen, esencialmente, de la gran informalidad, así como de la muy desigual distribución del ingreso. Ambos elementos han hecho que la base tributaria sea estrecha y difícil de ensanchar sin costos de eficiencia. En consecuencia, un primer elemento que debe señalarse es que las reformas tributarias tendrán que ser graduales. Es poco realista imaginar que una gran reforma resuelva el problema. Al respecto es importante señalar que si se revisan las reformas de las últimas décadas no es difícil comprender que la existencia de los regímenes especiales ha obedecido a estos dos grandes problemas de informalidad y concentración del ingreso. En este sentido, puede afirmarse que la estrechez de la base tributaria y la precariedad fiscal del país son esencialmente formas reducidas del grado de desarrollo del país.

De la revisión hecha en este capítulo resulta también claro que la opción más inmediata para aumentar la recaudación es gravar

más el consumo, ya que gravar el ingreso resulta más complicado. Ésta es de hecho la dirección de algunas experiencias de reforma fiscal en algunos países latinoamericanos.

El costo de gravar más el consumo, sin embargo, es el probable impacto regresivo de este tipo de reformas en un país no sólo con una muy desigual distribución del ingreso, sino también con grandes grupos de población en pobreza extrema. En consecuencia, la decisión de gravar más el consumo debería acompañarse de reformas en los esquemas de gasto que atenúen o cancelen los impactos redistributivos. Sin embargo, como se verá más adelante, el sistema de gasto público en México no es progresivo, y es difícil imaginar cambios sustanciales en los esquemas de gasto público existentes en México. En este sentido sería importante que, a la par de reformas tributarias futuras, se piense en la posibilidad de diseñar algún esquema de seguridad social universal que, al margen de las estructuras de gasto ya existentes, garantizara un impacto redistributivo importante.

Finalmente, debe también subrayarse que si bien los impuestos al consumo son la opción más inmediata, será necesario además reforzar y explorar fuentes alternativas de ingreso, como se comenta en el capítulo siguiente.

V FUENTES ADICIONALES DE INGRESO

Las posibles líneas de reforma que se discutieron en la sección anterior podrían mejorar la recaudación en varios puntos porcentuales del PIB. Se ha dicho que los impactos redistributivos, salvo la eliminación de los subsidios a la energía, muy probablemente serían de carácter regresivo, ya que la precariedad del impuesto al ingreso acota mucho el objetivo de equidad.

Si bien en la reforma más reciente de 2013 se creó el gravamen a la enajenación de acciones y dividendos, el impacto recaudatorio de esta medida seguramente no será muy importante, de forma que, en esencia, la necesidad de una reforma fiscal subsiste.

Como ya se ha comentado, las reformas fiscales típicamente plantean un dilema entre eficiencia y equidad. Casi siempre una mayor equidad conlleva una menor eficiencia. El ejemplo típico al que ya se ha hecho alusión es el de reformar el esquema tributario a fin de gravar más el consumo y menos al ingreso, como de hecho ha sucedido en algunos países latinoamericanos. El argumento es que el aspecto de la inequidad se debe corregir a través del gasto, sin embargo, no es claro que esto haya sucedido y, como se verá en el siguiente capítulo, parecería que el gasto público en México no es precisamente redistributivo y reformar estructuras de gasto ya existentes suele ser muy difícil por la oposición política que implica.

En este contexto, quizá una alternativa es, en efecto, gravar con más eficiencia y firmeza el consumo y, al mismo tiempo, gravar también algunas fuentes adicionales de ingreso, entre ellas el capital, en el entendido de que ello enfrenta límites típicos de países en desarrollo, pero que en el mediano y largo plazos permitan aumentar gradualmente los ingresos públicos sin menoscabo del crecimiento económico.

La idea en todo caso es que estos recursos adicionales se deberían destinar a la ampliación y mejora de un esquema de seguridad social universal que logre atenuar la desigual distribución del ingreso, pues los programas de seguridad social redistribuyen el ingreso. El ejemplo más común de esto ocurre con los seguros privados. En ausencia de intervención gubernamental, sólo los sujetos con riesgos elevados comprarían seguro con primas muy elevadas (selección adversa). No obstante, si el gobierno obliga a todos los individuos a comprar el seguro a fin de evitar el problema de selección adversa, realiza una redistribución; los de menor riesgo (ricos) pagan más de lo que les correspondería y los de más altos riesgos (pobres) pagan menos de lo que deberían (Stiglitz, 2000).

Es importante subrayar que no se está planteando aquí ningún esquema específico o programa de seguridad social particular, pues ello rebasa los objetivos del presente trabajo. La idea es simplemente que si se quiere recurrir al gasto para atenuar la desigualdad, la mejor alternativa es mediante esquemas de seguridad social universales y no a través de estructuras de gasto ya existentes. Debe también comentarse que los esquemas de seguridad social existentes en el mundo son y han sido materia de controversia, pero en países en desarrollo parecen ser la mejor alternativa, siempre y cuando, por supuesto, operen de manera eficiente.

Estimar el costo de un sistema de seguridad social universal es difícil y, seguramente, la cantidad de recursos requeridos dependerá del alcance y características en términos de recursos materiales y humanos. Una primera estimación ubica este costo por encima del 5% del PIB, si se quiere garantizar la viabilidad financiera del sistema de gasto público actual, pero una cifra realista exigirá mayores recursos. En consecuencia, para garantizar la viabilidad y permanencia de un proyecto de esta magnitud, su financiamiento requerirá fuentes adicionales de ingreso —aunque no de manera inmediata—, algunas de las cuales forzosamente tendrán que sustentarse en impuestos y contribuciones o en tarifas progresivas.

A continuación se discuten algunas de estas posibilidades, entre las que se cuentan los impuestos a las ganancias de capital, impuestos a las herencias, el consumo suntuario, y los impuestos de gobiernos subnacionales.

Todos estos gravámenes entrañan una carga fiscal mayor, por lo que deberían considerarse sólo como posibles recursos condicionados a la existencia de un SSU a mediano y largo plazos que justifique su existencia. Las reformas señaladas en la sección anterior sugirieron, más que nuevos impuestos y tasas mayores, ampliar la base tributaria actual.

¿SE DEBE GRAVAR MÁS EL CAPITAL?

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

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

La idea de que los impuestos a los ingresos de capital desestimulan la inversión, surgida en la década de 1970 y profundamente arraigada entre los economistas, muy probablemente ha contribuido a la tendencia mundial en las últimas décadas de reducir las tasas máximas, de 50 a 60% en los años ochenta, a niveles de entre 30 y 40% en la actualidad.

No obstante, el hecho es que los países, y en especial los desarrollados, tradicionalmente han gravado el capital. De acuerdo con datos de la OCDE (2015a), en Estados Unidos, por ejemplo, entre 12 y 12.5% del PIB corresponde a los impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital; es decir, aproximadamente el 50% de la recaudación total, si bien en los últimos años la carga tributaria sobre el capital se ha reducido. Esta tendencia de desgra-

var el capital en la actualidad se cuestiona severamente, dado que en las últimas décadas la tendencia mundial apunta hacia una distribución del ingreso cada vez más polarizada. Más recientemente, como resultado de la crisis económica mundial y de los enormes déficit fiscales, ha adquirido fuerza el debate sobre la pertinencia de gravar con mayor firmeza los ingresos de capital (Conesa *et al.*, 2009; Piketty y Sáez, 2012; Sleet *et al.*, 2012).

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

El segundo argumento es fundamentalmente de carácter equitativo, y surge del hecho de que la visión convencional (los modelos clásicos) ignora la existencia de las herencias. En la realidad, las herencias, en particular entre los grupos de altos ingresos, influyen de manera muy importante en los niveles de ingreso. En sentido estricto, los impuestos al trabajo son insuficientes para atenuar la desigualdad, ya que penalizan a los agentes cuyos altos ingresos son producto del esfuerzo, y operan en contra de las transferencias de riqueza por medio de herencias. Piketty y Sáez (2012) calculan que la tasa óptima del impuesto a las herencias en Estados Unidos podría ser de entre 50 y 60 por ciento.

Ahora bien, el impuesto a las herencias en Estados Unidos contribuye con 1% del PIB, por lo que la idea de reducir el gravamen a los ingresos de capital no sólo no tiene sentido sino que debería incrementarse, ya que el impuesto a las herencias, tal y como hoy existe, es a todas luces insuficiente para revertir la desigualdad.

Este debate tiene algunas aristas que no se comentarán aquí. No obstante, para propósitos del presente trabajo, baste mencionar que si bien el asunto no está resuelto, no parece que vaya a prosperar la idea de disminuir el gravamen al capital en el mundo desarrollado durante los próximos años.

FUENTES ALTERNATIVAS DE INGRESO

Sirva de marco de referencia la discusión previa para preguntarse sobre la posibilidad de gravar más el capital en países como México.¹ En la mayoría de los países en desarrollo, y especialmente en los latinoamericanos, ha prevalecido la idea de que no es posible gravar de manera importante los ingresos de capital sin desalentar la inversión, tanto nacional como extranjera. Con frecuencia se dice que en particular la inversión extranjera es más sensible a los cambios impositivos en los países receptores. Por supuesto, la respuesta a este interrogante es difícil, ya que si bien se argumenta que la sensibilidad del capital a los impuestos sólo es una de las muchas variables, no está del todo clara la importancia que tienen los cambios impositivos en países con inestabilidad económica recurrente, como es el caso de la región latinoamericana.

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

En México, por ejemplo, hasta 2013 no existían los impuestos a las ganancias de capital, particularmente aquellas derivadas del mercado bursátil, no obstante que representaban un flujo nada despreciable de ingresos de los grupos de los deciles más altos. En Estados Unidos, esta fuente de ingresos se grava con una tasa de 15%. Al respecto se ha argumentado que el volumen de transacciones que se realizan en la Bolsa Mexicana de Valores es tan reducido *vis a vis* el volumen en Estados Unidos, que un impuesto de esta naturaleza desalentaría el crecimiento de esta actividad.

Sin embargo, a mediano plazo sería importante explorar la posibilidad de establecer tasas menores que las de Estados Unidos,

¹ Actualmente se gravan las ganancias de capital por enajenación de acciones.

pero que pudieran gravar marginalmente esta fuente de ingresos más allá de lo que se propuso en la Reforma de 2013. No hacerlo es cuestionable en términos éticos e incluso puede significar una pérdida recaudatoria que, pese a ser marginal, sumada a otras podría ser relevante.

Otra posible fuente de ingresos sería el impuesto a las herencias. Aunque la experiencia internacional muestra que la contribución de un impuesto de esta naturaleza no es significativa, no sería muy complicado establecerlo. De hecho, existe en muchos países del mundo desarrollado e incluso en algunos de América Latina, como Argentina, Brasil y Uruguay, en diversas modalidades, ya que puede ser de carácter federal o provincial. Huelga decir que el potencial recaudatorio de este impuesto ha sido limitado, debido a las dificultades prácticas de cuantificar las diversas formas de riqueza, que van desde la propiedad inmobiliaria hasta activos financieros de liquidez inmediata y gran movilidad.²

La posibilidad de gravar el consumo suntuario, con un impuesto distinto del IVA, también es una alternativa poco explorada hasta ahora. Naturalmente, impuestos de este tipo tienen el inconveniente de que pueden desalentar el consumo y, en consecuencia, el crecimiento de ciertos sectores, por lo que su conveniencia debe ser evaluada con sumo cuidado pues los resultados podrían ser contraproducentes. No obstante, bien diseñados podrían encontrar espacio para su operación en bienes cuya demanda sea altamente inelástica.

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

Aunque desde hace veinte años América Latina ha experimentado reformas que implican la transferencia de funciones gu-

² Un impuesto a las herencias también afectaría las decisiones de ahorro.

bernamentales del gobierno central al estatal, el alcance de las políticas tributarias subnacionales ha resultado poco significativo en términos de recaudación y sigue concentrándose en un reducido número de impuestos. Mientras que en América Latina los impuestos que más frecuentemente se atribuyen a los gobiernos subnacionales son aquellos que gravan la propiedad, las licencias de vehículos automotores, las tasas por servicios específicos, así como ciertas tasas municipales —impuestos de baja recaudación—, en los países de la OCDE una proporción importante de la recaudación tributaria de los gobiernos subnacionales se obtiene de los impuestos sobre la renta, que representan más de un tercio de la cantidad total recaudada. El cuadro 5.1 muestra que en México la descentralización ha sido casi marginal desde 1995 y la recaudación de los gobiernos estatales y municipales continúa siendo muy reducida, en especial si se compara con la recaudación promedio de los países de la OCDE y de algunos países latinoamericanos como Brasil y Argentina.

En México, los gobiernos estatales tendrían que participar de manera más activa en la recaudación de sus propios ingresos, ya sea con algún impuesto a las ventas finales, distinto del IVA, o mediante impuestos al ingreso, de manera coordinada con el gobierno federal. Esta práctica es común en muchos países, y si se tiene en cuenta que en México la tasa máxima de impuesto al ingreso es de 35%, se nota que es bastante inferior que la de países como, por ejemplo, Estados Unidos, donde la combinación de tasas federal y estatal supera el 40 por ciento.

En el caso del impuesto a la propiedad, el potencial de recaudación es importante. Actualmente en México apenas se recauda 0.3% del PIB en impuesto a la propiedad.³ En otros países de desarrollo semejante, como Argentina, Brasil y Chile, la recaudación por este concepto es también relativamente baja, pero superior a la de México. En países desarrollados la recaudación es mucho mayor, oscila entre 2 y 3% del PIB (cuadro 5.2).

³ En México, la mayor parte de este impuesto corresponde al impuesto predial.

Cuadro 5.1
Atribución de los ingresos tributarios en los subsectores del gobierno general
como porcentaje del ingreso tributario total^a

	<i>Gobierno central</i>			<i>Gobierno estatal o regional</i>			<i>Gobierno local</i>			<i>Fondos de seguridad social</i>		
	1995	2000	2011	1995	2000	2011	1995	2000	2011	1995	2000	2011
<i>Países federales</i>												
Argentina	59	66.4	64	17.5	17.8	14.5				23.4	15.8	21.5
Brasil	44.7	47.8	45.9	26.8	25.3	23.8	3.7	3.4	5.2	24.8	23.5	25.2
México	80.1	80.7	81.9	2.1	2	2.5	1.1	0.8	1.1	16.6	16.5	14.5
Venezuela	94.6	94.6	96.6							5.4	5.4	3.4
OCDE ^{b, c}	53.3	56.5	54.5	15.9	15.3	16.3	7.7	6.9	7.7	22.9	21.1	21.3
<i>Países regionales</i>												
Colombia ^d	58.9	64.4	71.7	5.5	5.6	4.7	8.6	9.4	11	27	20.6	12.6
OCDE ^e	50.4	49	29.9	4.8	7.6	23.1	8.5	9.1	9.6	35.8	33.8	36.9
<i>Países unitarios</i>												
Bolivia	100	91.3	93.4								8.7	6.6
Chile	89.9	87.8	88.5				6.5	7.9	6.6	3.6	4.4	4.9
Costa Rica	66.2	65.3	63.3					2.1	2.9	33.8	32.6	33.8
Ecuador	73.9	87.7	71.1							26.1	12.3	28.9

El Salvador	85.9	83.6	88.8				14.1	16.4	11.2
Guatemala	83.8	83.6	83.7	0.6	0.9	1.4	15.6	15.5	15
Honduras	90.1	89.4	87.7				9.9	10.6	12.3
Nicaragua	84.1	80.1	77.1				15.9	19.9	22.9
Panamá	62	59.6	62.4		2.2	1.5	38	38.2	36
Paraguay ^f	100	82.7	76.7					17.3	23.3
Perú	88.2	87.7	87.5			2.9	11.8	12.3	9.6
República Dominicana	99.3	99	99.5				0.7	1	0.5
Uruguay	62	62.5	71.4	7.8	7.9	4.1	30.1	29.6	24.5
OCDE ^{b, §}	65.8	66.4	63	10.7	11	12	23.2	22.3	24.7

^a Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales en Argentina (pero incluye ingresos de las provincias), Bolivia, Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá (hasta 1998), Paraguay, Perú (hasta 2004) y Venezuela, dado que los datos no están disponibles.

^b Chile y México son también parte del grupo OCDE.

^c Representa el promedio no ponderado para los países federales miembros de la OCDE.

^d Colombia es constitucionalmente un país unitario con una estructura política descentralizada.

^e Representa a España, que es constitucionalmente un país no federal con una estructura política altamente descentralizada.

^f Datos estimados para 2011.

[§] Representa el promedio no ponderado para los países unitarios miembros de la OCDE.

Fuente: OECD (2014), *Revenue Statistics in Latin America: Tax Revenue Trends 1990-2012*. Consultado el 17 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-2014/tax-revenue-trends-1990-2012_rev_lat-2014-4-en-fr>.

Cuadro 5.2
Impuesto a la propiedad en países seleccionados
(porcentaje del PIB)

<i>País</i>	<i>2012</i>
Argentina	2.6
Bolivia	1.9
Brasil	2.1
Chile	0.9
Colombia	2.0
Guatemala	0.2
México	0.3
Perú	0.4
Promedio LAC*	0.8
Bélgica	3.3
Canadá	3.3
Grecia	1.9
Portugal	1.2
España	2.0
Turquía	1.2
Reino Unido	3.9
Estados Unidos	2.9
Promedio OCDE	1.8

* Representa un grupo de 20 países de América Latina y de El Caribe. Chile y México son parte del grupo de la OCDE.

Fuente: OECD (2015a), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*; OECD (2015c), *Revenue Statistics: Comparative tables*, OECD Tax Statistics (base de datos).

Por supuesto, reformas como las aquí comentadas implican un aumento de la carga tributaria total, por lo que muy probablemente tendrían que ponerse en marcha a mediano plazo; pero sin duda son caminos prometedores que podrían hacer más sustentable una reforma fiscal, a la vez que incidirían en un esquema de gasto estatal más responsable que el actual, y en el margen, sumando todas las fuentes posibles, la contribución a la recaudación total podría ser importante, además de que le infundiría al sistema tributario en su conjunto una mayor capacidad redistributiva que la que hoy posee.

VI DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO¹

El tema de la reforma fiscal en países en desarrollo no es reciente. Quizá desde los años setenta se ha discutido cómo lograr incrementos en la recaudación de los gobiernos en un contexto de desigualdad económica.² Más adelante, particularmente en la década de 1990 y la década de 2000 una buena cantidad de países iniciaron reformas tributarias, la mayoría de ellas orientadas a gravar con más intensidad el consumo. Varios de estos países fueron de hecho países de la región latinoamericana, con resultados diversos (véase Perry, Whalley y MacMahon, 2000; Ferreira, Santos y Lima, 2007).

Aun en aquellos casos de relativo éxito, como fue por ejemplo el caso brasileño, el tema de la desigualdad como obstáculo serio a la recaudación continúa siendo un tema de debate. Más aún, podría incluso decirse que, a raíz de la crisis económica mundial de 2008 y de la creciente desigualdad en los países desarrollados, el tema ha recobrado importancia y vigencia (véase Piketty y Saez, 2012).

En los países en desarrollo, por supuesto, el tema es con mucho más relevante y quizá una característica común a muchos de ellos es que uno de los grandes obstáculos es la fuerte concentración del ingreso.³ En esencia, el argumento es que la fuerte concentración

¹ Este capítulo es un extracto de Casares, E., M. G. García, L. A. Ruiz y H. Sobarzo (2015), "Distribución del ingreso, impuestos y transferencias en México: un análisis de equilibrio general aplicado", *El Trimestre Económico*, LXXXII (3), pp. 523-558.

² Para una revisión extensa de estos trabajos, véase Ahmad y Stern (1991) y Burgess y Stern (1993).

³ Véase, por ejemplo, OECD (2011).

del ingreso implica que si se quieren llevar a cabo reformas fiscales recaudatorias y redistributivas, sería necesario gravar a los grupos de altos ingresos con tasas que seguramente desestimularían la actividad económica. En el caso de México se han elaborado también a lo largo de varias décadas diversos trabajos que apuntan a ello (CEEY, 2012, 2013). Es tal vez por esta razón que muchos países en desarrollo han optado por reformas fiscales orientadas a gravar el consumo, en lugar del ingreso, con el argumento de que, en todo caso, la mejora en la distribución del ingreso debería provenir de los esquemas de gasto.

Más allá de si esto es posible, dadas las dificultades de modificar estructuras e inercias de gasto público en estos países, en el presente capítulo se intenta dar una idea de los cambios en bases o tasas de impuesto que implicaría en México un incremento sensible en la recaudación, y, a la vez, mejorar la distribución del ingreso. Para tal efecto se elaboró un modelo de equilibrio general aplicado para México usando una Matriz de Contabilidad Social (MCS) que se basó en la matriz de insumo producto de 2003, y se incorporó la estructura tributaria y una desagregación de hogares por deciles de ingreso, de acuerdo con la ENIGH de 2004. El modelo resultante, aunque es sencillo, logra capturar la interdependencia entre la oferta, la demanda (desagregada por hogares) y la estructura tributaria. Adicionalmente, se introduce de manera explícita el esquema de transferencias vigente.

La idea central es que como resultado de la concentración del ingreso, las bases tributarias disponibles son excesivamente estrechas, por lo que no es raro que los resultados sugieran que una reforma fiscal exitosa implicaría aumentar sustancialmente las tasas efectivas mediante una ampliación de bases (y tasas) que, en la actualidad, resultan poco factibles, al menos en el corto y mediano plazos. A su vez, lograr que el esquema fiscal mejore la distribución del ingreso de manera apreciable (medido como el coeficiente de Gini), implicaría destinar prácticamente todos los recursos adicionales a los grupos de menores ingresos.

Es importante mencionar que este capítulo no propone reforma fiscal alguna, sino solamente trata de proporcionar una idea de los cambios en tasa y/o bases que una reforma fiscal, recaudatoria y redistributiva implicaría. Las conclusiones sugieren que esto es

poco factible en las condiciones actuales. Asimismo, debe también comentarse que el ejercicio aquí presentado se encuadra dentro de la literatura de reforma fiscal, en el entendido de que, por ejemplo, la teoría de la imposición óptima establece claramente que aumentos en la tasa del impuesto al ingreso influyen sobre el ritmo de actividad económica (Mirrles, 1971), y esto es algo que no se modela en el presente ejercicio, si bien es sin duda una extensión importante.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y BASES TRIBUTARIAS EN MÉXICO

Con el fin de ilustrar la capacidad recaudatoria de México y los obstáculos que enfrenta el sistema fiscal para incidir sustancialmente en la redistribución del ingreso, es pertinente realizar una breve revisión de la evolución reciente del ingreso y su distribución entre hogares.

El ingreso monetario real total de los hogares muestra un franco crecimiento durante el periodo 2000-2008; la tasa de crecimiento promedio bianual de ese periodo fue de 5.49%, pero en el siguiente bienio se tiene una caída respecto al anterior, de 8.48%, lo que significó en términos absolutos que el ingreso real en 2010 fuera inferior al que se tuvo en 2006. De 2010 a 2012 se presenta un crecimiento de 7.78%, que fue suficiente para que en términos absolutos se tuviera una cifra apenas superior a la de 2006.

El cuadro 6.1 presenta la variación porcentual bienal de 2000 a 2012 del ingreso monetario por deciles de hogares. En éste puede observarse que, con excepción de los deciles II a VI, los demás siguen el mismo patrón de comportamiento que el ingreso monetario total: tienen un firme crecimiento de 2000 a 2008, caen en el siguiente bienio y se recuperan en el último. Por su parte, los deciles II al VI muestran una caída en su ingreso en 2008 respecto a 2006, y se prolonga hasta 2010. El decrecimiento más alto en el bienio 2008-2010 lo presenta el decil X (13.87%), y el más bajo el decil III (1.96%). Además, cabe resaltar que mientras en el bienio 2004-2006 se presentó el mayor crecimiento del ingreso monetario total y por deciles, en el bienio 2008-2010 se desplomó el gran total y en cada decil.

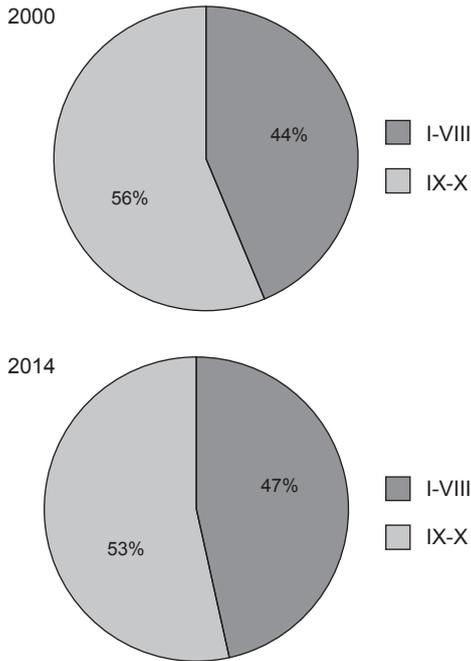
Cuadro 6.1
Variación porcentual del ingreso corriente monetario por deciles de hogares, 2000-2012

<i>Deciles</i>	<i>2000-2002</i>	<i>2002-2004</i>	<i>2004-2006</i>	<i>2006-2008</i>	<i>2008-2010</i>	<i>2010-2012</i>
I	7.39	4.53	21.32	11.72	-5.27	7.78
II	6.83	10.91	19.65	-0.93	-2.93	8.26
III	11.77	10.31	17.10	-1.83	-1.96	-0.01
IV	10.69	11.17	14.79	-1.55	-2.31	2.87
V	10.07	8.94	15.81	-1.31	-2.32	2.67
VI	8.32	7.66	16.09	-0.06	-4.65	5.65
VII	8.49	7.81	15.10	2.32	-5.37	3.96
VIII	7.56	7.95	15.30	0.69	-4.83	3.13
IX	4.28	7.27	14.12	3.41	-8.59	5.18
X	-4.86	9.81	13.89	3.09	-13.87	6.63
<i>Total</i>	<i>2.58</i>	<i>8.82</i>	<i>14.87</i>	<i>1.89</i>	<i>-8.48</i>	<i>13.47</i>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH), varios años, INEGI (2000-2014). Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/>>.

Por su parte, la estructura por deciles prácticamente permanece constante durante el periodo 2000-2014. En 2000, los deciles IX y X atesoraban el 56% del ingreso corriente monetario, mientras que el resto de los deciles el 44%. Actualmente, los ingresos de los dos últimos deciles representan el 53% del ingreso y los deciles restantes concentran el 47%. En otras palabras, el 53% de los ingresos totales está concentrado en el 20% de los hogares que tienen los ingresos más altos, mientras que el 47% restante corresponde al 80% de los hogares con los ingresos más bajos.

Gráfica 6.1
Estructura porcentual del ingreso corriente total trimestral
por deciles de hogares



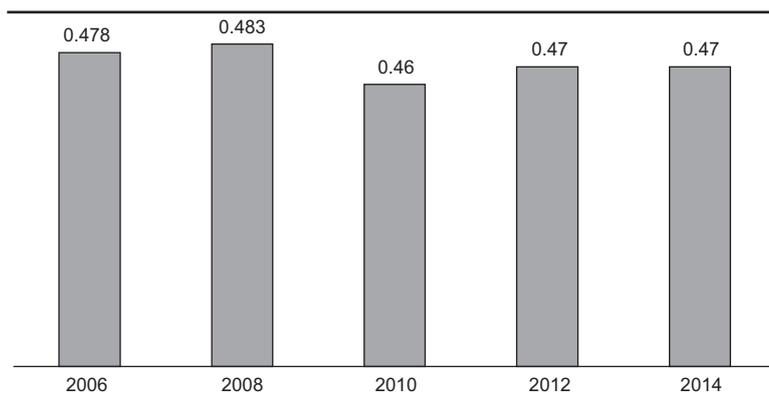
Fuente: Elaboración propia con información de ENIGH, INEGI (2000-2014).

COEFICIENTE DE GINI

Campos, Esquivel y Lustig (2012) muestran el comportamiento del índice de Gini para el ingreso monetario disponible per cápita para México. Ellos muestran que para el periodo 1989-1994, el índice sube, después fluctúa, y para el periodo 1998-2010, declina, con un aumento en 2008. La reducción del índice de Gini se debe fundamentalmente a la disminución de la desigualdad del ingreso laboral hasta el año 2000, cuando las transferencias del gobierno van cobrando una relativa relevancia. También, Azevedo, Inchaust y Sanfelice (2013) muestran, para el periodo 2000-2010, un descenso del índice de Gini para América Latina, donde el factor que más contribuyó a ello fue el fuerte crecimiento de los ingresos laborales en los deciles más pobres.

La gráfica 6.2 muestra los valores del coeficiente de Gini para varios años en México, calculado con base en el ingreso corriente total trimestral.

Gráfica 6.2
Coeficiente de Gini* en México
2006-2014



* Calculado con base en el ingreso corriente total promedio trimestral. El ingreso per cápita se calcula dividiendo el ingreso del hogar por el número de sus integrantes.

Nota: Cifras expandidas conforme a las proyecciones de la población del Conapo actualizadas en abril de 2013.

Fuente: INEGI (2000-2014), Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, varios años.

BASES TRIBUTARIAS EN MÉXICO
Y TRANSFERENCIAS MONETARIAS EN DECILES DE HOGARES

En el capítulo III se hizo una descripción detallada de la estructura tributaria del país. Dado que en este capítulo se evalúa el impacto de aumentos en impuestos y en transferencias directas en la distribución del ingreso, es conveniente hacer también una breve descripción del gasto del gobierno federal. Observando el cuadro 6.2, se advierte que los dos gastos más importantes en desarrollo social, educación y salud, representaban en 2012 el 5.2% del PIB (considerando a los organismos con control directo del gobierno federal, IMSS e ISSSTE, el gasto en salud fue de 2.8% del PIB, arrojando así un gasto total en educación y salud de 6.7% del PIB). Como muestra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP (2010), el gasto del gobierno destinado a los niveles educativos de primaria y secundaria es progresivo (llega a los hogares pobres), sin embargo, el gasto del gobierno en educación en niveles educativos superiores es regresivo. El gasto del gobierno en salud tradicionalmente ha beneficiado más a los hogares asegurados (IMSS e ISSSTE) que a los no asegurados, aunque esto está cambiando con la introducción del Seguro Popular. Finalmente, en 2012 el monto de las transferencias directas representó el 0.5% del PIB, siendo el programa Oportunidades el más importante en monto monetario y en progresividad (llega a los hogares pobres), como se verá en el próximo apartado.

En esta parte, resta sólo mostrar con el uso de algunos indicadores y estimaciones que la fuerte concentración del ingreso implica que las bases tributarias importantes están en los deciles de más altos ingresos y, como se verá en la sección siguiente, la capacidad para gravar de manera importante a estos deciles de ingreso es muy limitada, ya que implicaría imponer tasas muy altas (Tanzi, 2007). Asimismo, se muestra la distribución de las transferencias directas monetarias por deciles de hogares.

En el cuadro 6.3 se muestra la contribución por decil de hogar a la recaudación de los dos impuestos de base amplia en México, ISR e IVA. Así, considerando solamente los ingresos que proceden del sector formal de la economía (individuos que reportaron ser derechohabientes del sistema de seguridad social), la SHCP (2004)

Cuadro 6.2
Gastos del gobierno federal

	2000	2012	2000-2012 (Promedio)
<i>Gastos</i>	14.6	18.3	16.8
<i>A. Algunos gastos en desarrollo social</i>	4.1	5.2	4.8
Educación	3.5	3.9	3.9
Salud	0.6 ^a	1.3 ^b	0.9 ^c
<i>B. Transferencias directas</i>	0.3	0.5	0.4
Oportunidades	0.1	0.4	0.3
Procampo	0.2	0.1	0.1
<i>C. Otros gastos</i>	10.2	12.6	11.6

^a El gasto en salud con IMSS e ISSSTE es de 2.1% del PIB.

^b El gasto en salud con IMSS e ISSSTE es de 2.8% del PIB.

^c El gasto en salud con IMSS e ISSSTE es de 2.5% del PIB.

Fuente: Elaboración propia con datos de Coneval (2013), SHCP (2012), SHCP (2013), ASERCA (2011), INEGI (2013), Sagarpa (2011, 2012).

Cuadro 6.3
Contribución a la recaudación del ISR,* considerando ingresos del sector formal
de personas físicas e IVA**

<i>Deciles de ingreso</i>	<i>2004</i>		<i>2012</i>		<i>Promedio 2004-2012</i>	
	<i>ISR</i>	<i>IVA</i>	<i>ISR</i>	<i>IVA</i>	<i>ISR</i>	<i>IVA</i>
I	-0.1	1.1	-0.1	1.4	-0.1	1.5
II	-0.6	2.2	0.0	2.7	-0.4	2.8
III	0	3	0.3	3.2	0.0	3.7
IV	0.4	4	1.0	4.8	0.6	4.9
V	0.4	5.3	1.8	6.5	1.4	6.2
VI	1.9	6.7	2.6	7.7	2.5	7.5
VII	4.1	8.5	5.6	9.7	5.1	9.3
VIII	9.3	11	8.7	12.8	9.6	11.9
IX	20.1	16.6	19.3	17.5	19.8	16.8
X	64.6	41.6	60.8	33.8	61.5	35.5
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

* El cálculo del ISR considera ingresos provenientes del sector formal. Para ajustar por formalidad se consideraron los ingresos por sueldos y salarios de perceptores que reportaron tener seguridad social por parte del empleador; los ingresos por actividades profesionales, alquiler y actividades empresariales de los perceptores que reportaron tener seguridad social por cuenta propia y la totalidad de los ingresos por intereses.

** Excluye el gasto informal en mercados, tianguis, ambulantes y localidades con menos de 2 500 habitantes.

Fuente: SHCP (2004, 2006, 2008, 2010, 2012a, 2014).

estimó, para el año 2004, que los deciles de ingreso IX y X contribuyeron con el 84.6% de la recaudación del ISR de las personas físicas. Para 2012, los dos hogares con más alto ingreso contribuyeron con el 80.1% de la recaudación del ISR de las personas físicas. En resumen, para el periodo 2004-2012, los hogares IX y X contribuyeron en promedio con el 81.3% de la recaudación del ISR de las personas físicas, lo cual evidencia que existe una base tributaria estrecha y estancada.

También, como un reflejo de la distribución del ingreso, los hogares IX y X contribuyeron, en 2004, con el 58.2% de la recaudación total del IVA (tasa general y exentos). Para 2010, los dos hogares con mayor ingreso contribuyeron con el 49.7% de la recaudación total del IVA. En resumen, para el periodo 2004-2010, los hogares IX y X contribuyeron en promedio con el 52.6% de la recaudación total del IVA, también una estructura contributiva estrecha.

Por último, para concluir con los indicadores, el cuadro 6.4 muestra la distribución por deciles de hogares de las transferencias monetarias directas. En general, se puede advertir que el programa Oportunidades tiene una clara orientación redistributiva. Respecto del programa Procampo, aunque su objetivo no es redistributivo, puede decirse que beneficia a millones de productores, aunque cabe mencionar, se trata de una transferencia regresiva.

Resumiendo, se puede decir que en México la fuerte concentración del ingreso impone límites importantes a las posibilidades de llevar a cabo una reforma fiscal que incrementa significativamente los ingresos tributarios, ya que el grueso de la recaudación proviene de los deciles de más alto ingreso. Un aumento importante de la recaudación proveniente de estos grupos se antoja difícil, ya que implicaría tasas impositivas muy elevadas que, en un país como México, tradicionalmente esas tasas no han sido muy altas, con el afán de atraer inversión. Más aún, históricamente los impuestos a las ganancias de capital no han existido en región de Latinoamérica, México incluido (Tanzi, 2007).

No es sorprendente que en los últimos años una buena cantidad de países en la región latinoamericana han optado por adoptar reformas que gravan el consumo, y no el ingreso, arguyendo que el efecto redistribuidor, en todo caso, provendría del gasto público.

Cuadro 6.4
Transferencias monetarias nacionales

<i>Deciles de gasto</i>	<i>2004</i>		<i>2012</i>		<i>Promedio 2004-2012</i>	
	<i>Procampo</i>	<i>Oportunidades</i>	<i>Procampo</i>	<i>Oportunidades</i>	<i>Procampo</i>	<i>Oportunidades</i>
I	12.6	35.3	11.1	27.1	12.5	31.4
II	7.9	23.2	12.8	22.1	10.5	21.8
III	8	15.6	13.9	16.6	9.7	15.5
IV	6	9.8	14.2	14.6	8.1	11.6
V	5.8	5.9	9.8	7.8	6.8	7.5
VI	10.2	4	7.4	5.4	8.1	5.2
VII	8.5	2.5	12.3	3.5	7.7	3.3
VIII	16.1	2.8	4.5	2	7.9	2.2
IX	19.7	0.8	5.2	0.5	10.9	1.0
X	5.1	0.1	8.7	0.4	17.7	0.5
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas, SHCP (2004, 2006, 2008, 2010, 2012a, 2014).

Se vio, sin embargo, que en el agregado, el impacto redistributivo del gasto público en México es limitado. Un hallazgo interesante es que el potencial recaudatorio del sector informal es relativamente pequeño, lo que reduce aún más los márgenes para una reforma fiscal que aumente significativamente los ingresos públicos.

Para finalizar, debe señalarse que si bien es cierto que el grueso de la recaudación proviene de los deciles de mayores ingresos, eso no quiere decir que el sistema tributario en México sea progresivo. Como se verá, la tasa promedio efectiva del pago de impuestos de estos grupos es muy pequeña en relación con su potencial. No es entonces sorprendente que la recaudación total en relación con el PIB en México haya sido tradicionalmente muy baja.

LA MATRIZ DE CONTABILIDAD SOCIAL Y LAS BASES TRIBUTARIAS

A continuación se presenta la estructura esquemática de la matriz de contabilidad social que se utilizó como base de datos para elaborar un modelo de equilibrio general con el cual se desarrollaron algunas simulaciones que se muestran en la siguiente sección. En la segunda parte de esta sección se presentan las tasas efectivas promedio de la matriz de contabilidad social, a fin de reforzar el punto mencionado en relación con la reducida carga tributaria imperante hoy en México.

La matriz de contabilidad social

Una matriz de contabilidad social (MCS) es un arreglo cuadrado donde se integran las identidades contables de empresas, bienes, factores de la producción, hogares, gobierno, ahorro-inversión y del resto del mundo de un país; es decir, una MCS presenta las transacciones que se efectúan en una economía en un periodo dado. Una cuenta en una MCS está formada por una fila (ingresos) y una columna (gastos). Así, dependiendo del tema a estudiar, una MCS enfatizará ciertas transacciones de la economía y otras las simplificará.

En el cuadro 6.5 se presenta la matriz de contabilidad social esquemática utilizada en este capítulo. Esta MCS fue elaborada utilizando la Matriz de Insumo Producto (MIP) para México para 2003, elaborada por el INEGI. En la MCS hay tres sectores de producción, comerciable no gravable, comerciable gravable y no comerciable. Asimismo, se distinguen tres bienes, el bien 1 corresponde a medicinas y alimentos, el bien 2 a bienes comerciables gravables y el bien 3 a bienes no comerciables gravables. Con esto, la MCS elaborada mantiene una dimensión pequeña en producción, pero permitiendo diferenciar entre bienes y servicios que son gravados por el IVA. Además, los hogares fueron desagregados en deciles, permitiendo un gran detalle en el esquema tributario y de transferencias vigente.

Así, la primera fila/columna es la cuenta de los sectores productivos, los cuales obtienen sus ingresos por la venta de sus productos. A su vez, estos bienes requieren para su fabricación de la compra de insumos intermedios nacionales e importados y de la renta de factores productivos, capital y trabajo. La suma de estos gastos más los impuestos a la producción da como resultado el valor bruto de la producción de cada uno de los tres sectores. La segunda fila/columna es la cuenta de bienes. La columna representa la oferta total de los sectores productivos (nacional e importado), los cuales son consumidos entre los mismos sectores (consumo intermedio), por los hogares, por el gobierno, comprados para la acumulación de capital o consumidos por el resto del mundo. La suma de estos componentes representa la demanda total. La tercera y cuarta filas/columnas representan la cuenta de los factores capital y trabajo. La columna, es el pago que realizan los tres sectores a los factores de producción que representan el ingreso de los hogares (fila).

La quinta fila/columna es la cuenta de los hogares. El ingreso de los hogares proviene de ingresos de capital, de trabajo y transferencias que se utilizan para el consumo de bienes y servicios (consumo privado), el pago de impuestos y para el ahorro. Debido a que la matriz insumo-producto (MIP) de 2003 sólo registra información para un hogar representativo, y con la finalidad de capturar algunos elementos de análisis en términos de impactos en la distribución del ingreso, este hogar representativo se desagregó a

Cuadro 6.5
Estructura de una Matriz de Contabilidad Social

[90]

		Gastos								
		Sectores productivos j = 1, 2, 3	Bienes i = 1, 2, 3	Factores		Hogares h = 1, ..., 10	Gobierno	Acumulación de capital		Resto del mundo
				Trabajo	Capital					
SECTORES PRODUCTIVOS j = 1, 2, 3			Ventas totales							Producción total
BIENES i = 1, 2, 3		Consumo intermedio				Consumo privado	Consumo de gobierno	Consumo de inversión	Consumo de bienes de exportación	Demanda total
FACTORES	TRABAJO	Remuneración salarial								Ingreso del factor trabajo
	CAPITAL	Costo de capital								Ingreso del factor capital
Hogares h = 1, ..., 10				Ingreso de trabajo	Ingreso de capital		Transferencias a los hogares			Ingreso de los hogares
GOBIERNO		Impuestos sobre la producción				ISR, IVA más IEPS de los hogares		IVA de bienes de inversión		Ingreso del gobierno
ACUMULACIÓN DE CAPITAL						Ahorro privado	Ahorro de gobierno		Ahorro externo neto	Ahorro total
RESTO DEL MUNDO			Importaciones							Salidas de divisas
		Valor bruto de la producción	Oferta total	Gasto del factor Trabajo	Gasto del factor capital	Gasto de los hogares	Gasto del gobierno	Inversión total	Entrada de divisas	

Fuente: Elaboración propia.

10 hogares de acuerdo con la información de ingreso monetario corriente que se especifica en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) para 2004.

Utilizando la ENIGH de 2004, se calcularon los montos de ingreso de capital, de trabajo y de transferencias directas para los 10 hogares, en donde los montos de capital y trabajo obtenidos se ajustaron a los valores registrados en la MIP de 2003, y el monto de las transferencias consignado se adecuó al gasto realizado en 2003 por el gobierno federal en Oportunidades y Procampo (Sagarpa, 2003; INEGI, 2012). También, por medio de la ENIGH de 2004, se calcularon los montos de gasto por hogar para cada tipo de bien, utilizando la clasificación de bienes ya definidos con anterioridad, obteniendo así la composición del gasto para los 10 hogares. Después, dichos montos se ajustaron al vector de consumo privado de la MIP de 2003. El ahorro de los 10 hogares se obtiene como un residuo.

Aquí es importante aclarar que los impuestos se asignaron en celdas distintas, dependiendo del tipo de gravamen. Así, algunos impuestos se clasificaron como impuestos a la producción y se asignaron como parte del costo de los sectores productivos. Otros más (IEPS) se fijaron como impuestos a la oferta total y, finalmente, el IVA se asignó solamente a la parte del consumo final, es decir, no al consumo intermedio. Con ello se garantiza el esquema de acreditación propio de este impuesto. También, al ingreso bruto de los diez hogares se le resta el pago del ISR de las personas físicas. La contribución del ISR para personas físicas por hogar se calculó por medio del cuadro 6.3. El ISR empresarial se asignó en su totalidad al decil X de ingreso. La lógica de este tratamiento radica en que, finalmente, los dueños de las empresas son también hogares. Así, se obtuvo el ingreso neto, que, como ya se mencionó, se divide entre consumo y ahorro.

En el cuadro 6.6 se presenta la contribución a la recaudación del IVA por decil de hogar. Esta contribución se obtuvo calculando las proporciones del consumo final del bien 2 y 3 respecto al total del consumo final de estos dos bienes. Con estas proporciones se separó el monto total del IVA de 2003 entre estos dos bienes (el bien 1 tiene tasa cero). Después, se determinaron las proporciones de cuánto representa el consumo final de cada hogar respecto del

total del consumo final de los 10 hogares para cada uno de los bienes. Por último, los montos del IVA por bien se repartieron utilizando las proporciones anteriores. Es importante hacer notar que la contribución a la recaudación del IVA por decil de hogar calculada en el cuadro 6.6, es muy similar a la reportada por la SHCP (2004) (cuadro 6.3). En particular, en el cuadro 6.6 se observa que el hogar IX y X contribuyeron con el 54% de la recaudación total del IVA para 2003, mientras que SHCP (2004) (cuadro 6.4), reporta que los mismo hogares contribuyeron con el 58.2% de la recaudación total del IVA (tasa general y exentos) para 2004.

La sexta fila/columna es la cuenta del gobierno. Es decir, este agente obtiene sus ingresos de los impuestos a la producción, al ingreso de los hogares (ISR) y a los bienes y servicios (IVA e IEPS). Estos ingresos son utilizados para consumo en bienes y servicios, para transferencias directas a los hogares y para el ahorro. La séptima fila/columna es la cuenta de acumulación de capital, en donde la demanda de inversión surge del ahorro privado, ahorro de gobierno y ahorro (desahorro) del exterior. La octava fila/co-

Cuadro 6.6
Cálculo de la contribución a la recaudación del IVA,
2003

<i>Deciles de hogares</i>	<i>IVA</i>
I	1.80
II	2.72
III	3.74
IV	4.73
V	5.70
VI	7.05
VII	8.74
VIII	11.48
IX	16.41
X	37.62
<i>Total</i>	<i>100.00</i>

Fuente: Elaboración propia.

lumna es la cuenta del resto del mundo, en donde se contabilizan las transacciones con el exterior. En esta cuenta se muestra en su fila la compra de bienes importados y su columna consiste en exportación de bienes y servicios más el ahorro (desahorro) del resto del mundo, el cual es igual al saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Por lo tanto, la MCS obtenida posee un tratamiento detallado de los impuestos de base amplia, ISR e IVA, con los valores reales de recaudación y desagregada a 10 hogares. Así, teniendo una matriz base (numérica) con un rico y detallado diagnóstico fiscal de la economía mexicana, se procedió a realizar simulaciones para cuantificar aumentos de tasas y/o bases y distribución del ingreso. A continuación se describen las tasas efectivas del ISR y del IVA.

Tasas efectivas promedio de impuesto de la MCS

A continuación (cuadro 6.7) se muestran las tasas efectivas del ISR por decil de hogar y la del IVA por tipo de bien. Como se observa en el cuadro, las tasas efectivas promedio del ISR son muy reducidas en comparación con las tasas nominales. En buena medida esto es reflejo de lo reducido y concentrado de las bases tributarias, además de que las ganancias de capital se han gravado muy precariamente. Así, las tasas efectivas del ISR en los primeros cinco hogares es nula, mientras que para el resto de los hogares se puede observar que dicha tasa es más alta conforme aumenta el ingreso de los hogares. Como es claro, los hogares IX y X son los hogares con las tasas efectivas del ISR más altas.

Estos hogares son los que contribuyeron más a la recaudación de este impuesto. De hecho estos números confirman la afirmación de Tanzi (2007) respecto a que si se quisiera hacer redistributivo el sistema tributario utilizando los impuestos al ingreso, las tasas a las que tendrían que estar sujetos los hogares de más altos ingresos tendrían que ser sumamente elevadas.

También, las tasas efectivas del IVA son muy reducidas respecto a sus tasas nominales. Así, como se observa en el cuadro 6.8, el bien 1 tiene una tasa efectiva de cero ya que representa a medicinas y alimentos, que tienen tasa nominal cero, mientras que las tasas

Cuadro 6.7
Tasa efectiva del ISR 2003

<i>Hogar</i>	<i>%</i>
I	0.0
II	0.0
III	0.0
IV	0.0
V	0.0
VI	0.9
VII	1.5
VIII	2.7
IX	4.1
X	8.7

Fuente: Elaboración propia.

efectivas del bien 2 y 3 son respectivamente de 3.6 y 3.8%, y la tasa efectiva del IVA total es de 3.4%. Su valor relativamente bajo obedece a las exenciones y tratamientos especiales con los que hasta ahora ha estado operando el IVA, así como también a la evasión fiscal prevaleciente en el país.

Cuadro 6.8
Tasa efectiva del IVA 2003

<i>Bien</i>	<i>%</i>
1	0.0
2	3.6
3	3.8
<i>Total</i>	3.4

Fuente: Elaboración propia.

LOS EXPERIMENTOS (LAS SIMULACIONES)

A continuación se presenta la descripción de las simulaciones y se hace el análisis de resultados. Una descripción de la estructura del modelo se encuentra en el Apéndice.

Descripción de simulaciones y análisis de resultados

Aquí se muestra una breve descripción de los escenarios que se simularon. Es importante mencionar que dado que se está trabajando con bases efectivas de impuesto, más que simular aumentos en la tasa nominal, como si se simulara una reforma fiscal, se decidió estimar cuánto tendrían que incrementarse las tasas efectivas para lograr impactos significativos en aumentos de recaudación y modificaciones en la distribución del ingreso. Como se mencionó en la introducción, el propósito de este libro no es simular o proponer una reforma fiscal, sino cuantificar aumentos de tasas y/o bases que se requeriría para lograr ciertos impactos recaudatorios y redistributivos. En consecuencia, debe entenderse que un aumento en la tasa efectiva implica o puede implicar tanto aumentos en tasas nominales como aumentos en bases tributarias, o una combinación de ambos. Se realizaron una buena cantidad de experimentos, de los cuales se presentan siete, como se describe en el cuadro 6.9.

Los impactos de las simulaciones descritas anteriormente se muestran en el cuadro 6.10, donde se hacen algunas observaciones de los principales hallazgos, destacando solamente los impactos en la recaudación y en el coeficiente de Gini.

El escenario 1, que consiste en duplicar las tasas efectivas de IVA, provoca un incremento en la recaudación total de 23.2%, pasando de ser 14.0% como proporción del PIB a 17.3%, es decir, un aumento de 3.3 puntos del PIB. Recuérdese que esto puede implicar tanto aumentos de base como de tasa. Si bien el aumento es fuerte, debe considerarse que elevar al doble la tasa efectiva es una mejora recaudatoria de magnitud importante. Se observa también en este primer escenario que el coeficiente de Gini mejora ligeramente al pasar de 0.506 en el escenario base a 0.505 en el resultado de

Cuadro 6.9.
Descripción de simulaciones

<i>Escenario</i>	<i>Descripción</i>
1	Se duplica la tasa efectiva de IVA en todas las ramas, incluidos alimentos y medicinas.
2	Se duplica la tasa efectiva de IVA en todas las ramas, incluidos alimentos y medicinas, pero todas las transferencias se cancelan y se destinan a consumo de gobierno.
3	Se duplica la tasa efectiva de ISR en los dos deciles de más altos ingresos (IX y X).
4	Se triplica la tasa efectiva de ISR en los dos deciles de más altos ingresos (IX y X).
5	Se duplican tasas efectivas de IVA e ISR (en ISR sólo los deciles IX y X).
6	Se duplica la tasa efectiva de IVA y se destinan transferencias al decil I de 1% del PIB.
7	Se duplican tasas efectivas de IVA e ISR y se transfiere 1.5% del PIB al decil I.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 6.10
Resultados

<i>Escenarios</i>	<i>Gini base</i>	<i>Gini solución</i>	<i>Crecimiento recaudación (%)</i>	<i>Recaudación base/PIB</i>	<i>Recaudación solución/PIB</i>
1	0.506	0.505	23.2	14.0	17.3
2	0.506	0.509	23.1	14.0	17.3
3	0.506	0.490	25.3	14.0	17.6
4	0.506	0.476	47.4	14.0	20.7
5	0.506	0.489	47.6	14.0	20.8
6	0.506	0.489	23.2	14.0	17.3
7	0.506	0.461	47.6	14.0	20.8

Fuente: Elaboración propia.

la simulación. La explicación de este resultado aparentemente contraintuitivo reside en el papel que tienen las transferencias que están explícitamente incorporadas en la MCS (al subir impuestos el monto de las transferencias directas sube, pero la proporción se mantiene).

Lo anterior se verifica viendo el segundo experimento, ya que en este segundo escenario se cancelaron las transferencias y, si bien los resultados en términos de recaudación son similares, el coeficiente de Gini empeora ligeramente. Esto parece confirmar el argumento de que el actual sistema de transferencias es, en el agregado, casi neutral.

En el tercer experimento, que consistió en duplicar la tasa efectiva del ISR a los dos deciles de más alto ingreso, se observa que el impacto final en la recaudación es menor que en el caso del IVA, pues la recaudación como proporción del PIB pasa de 14.0 a 17.6%. Pareciera entonces que, en términos de eficiencia recaudatoria, el IVA es mejor candidato que el ISR. Si la tasa de ISR se triplicara (escenario 4) la recaudación resultante sería de 20.7% del PIB. Este resultado parece apoyar la hipótesis de que una reforma tributaria basada en impuestos al ingreso implicaría tasas tan elevadas a los deciles de más altos ingresos, que no parecería factible.

Para reforzar esta conclusión, el ejercicio 5, que consiste en duplicar las tasas efectivas de IVA e ISR, lleva la recaudación resultante a 20.8% del PIB. Es decir, esto sugiere que aumentar la recaudación entre 6 y 7 puntos porcentuales del PIB implicaría una mejora recaudatoria de magnitud considerable, que se supone difícil dada la estrechez de la base tributaria.

Hasta aquí, si se observan los impactos en el coeficiente de Gini, es claro que los impactos son muy pequeños, no obstante la magnitud de los aumentos de tasas o bases. En otras palabras, se confirma también la hipótesis de que, para modificar de manera más importante la distribución del ingreso, se requiere una actividad de magnitud considerable por el lado del gasto.

Para ilustrar esto, los ejercicios 6 y 7 reproducen los ejercicios previos, pero de manera simultánea se simulan aumentos de transferencias gubernamentales a los grupos de más bajos ingresos o decil I.

Los ejercicios 6 y 7 consisten en duplicar tasas efectivas de IVA y de IVA e ISR, respectivamente, al tiempo que se transfieren recursos al decil I por el equivalente de 1.0 y 1.5% del PIB. Como se observa, los aumentos recaudatorios son importantes, como ya se había visto en los ejercicios previos, pero ahora el impacto en el coeficiente de Gini es más significativo que en los ejercicios anteriores, pues pasa a ser 0.489 en el escenario 6 y 0.461 en el escenario 7. Es importante subrayar que en los dos últimos ejercicios en donde las transferencias se dirigen al decil I, el resultado puede propiciar que se cambie el orden en que se agrupan los deciles, dadas las magnitudes involucradas en la simulación. No obstante, la idea es sólo tener una imagen de la magnitud del aumento en tasas o bases requerido para mejorar significativamente la distribución del ingreso.

Estos últimos resultados son interesantes, pues sugieren que si se quisiera mejorar la distribución del ingreso se requerirían aumentos de tasas o bases muy fuertes que, al menos en el corto y mediano plazos, se piensan imposibles, dada la estrechez de la base tributaria, resultante de la fuerte concentración del ingreso.

Así, los ejercicios que aquí se presentan intentan solamente proporcionar una idea de la magnitud de los aumentos de tasas y/o bases que se requerirían para mejorar de manera no marginal la desigual distribución del ingreso. Seguramente se podrían realizar simulaciones adicionales (con distintas combinaciones de transferencias a varios deciles) para investigar cómo podría reformarse el esquema de transferencias para maximizar el impacto distributivo (un coeficiente de Gini menor), lo que se plantea en todo caso como una extensión posible del presente trabajo.

En conclusión, algunos hallazgos interesantes que se derivan de los ejercicios presentados previamente serían los siguientes. Primero, la fuerte concentración del ingreso en México es un obstáculo importante para llevar al cabo una reforma tributaria que aumente la recaudación que hoy representan los ingresos provenientes de la exportación de petróleo. Pasar de una recaudación no petrolera de 14%, como se tiene actualmente, a niveles de entre 17 y 22% del PIB, requeriría duplicar las tasas efectivas de ISR e IVA, lo cual implicaría aumentos de base tributaria que no son factibles. En particular, aumentos en la tasa y base de ISR, probablemente

implicarían tasas que seguramente desestimularían la actividad económica. Esto ocurre por el hecho de que el grueso de la base recaudatoria del impuesto al ingreso personal se concentra en los dos deciles de ingreso más alto de la población, lo que refleja la fuerte concentración del ingreso y la decisión explícita durante décadas de no gravar los ingresos de capital.

Segundo, los resultados sugieren también que reformas dirigidas a gravar el consumo serían más eficientes que reformas dirigidas a gravar el ingreso, si bien esto debe tomarse con cautela, ya que no se modeló aquí el posible impacto de un aumento tan fuerte de tasas sobre el ritmo de actividad económica. En este sentido, la situación tributaria del país no es distinta de la del resto de los países latinoamericanos, cuyas reformas se han orientado en esencia a gravar con más firmeza el consumo.

Por último, es obvio que gravar el consumo es menos equitativo que gravar el ingreso. En consecuencia, el esquema de transferencias tendría que modificarse para ser más eficiente en el logro de una mayor equidad. Esta última conclusión es importante en vista de la relativamente reducida eficiencia del gasto público, por lo que se refuerza la idea de que las modificaciones deben ocurrir en el sistema fiscal en su conjunto, es decir, ingreso y gasto, y dentro del concepto de gasto, algún esquema tipo seguridad social, más redistributivo.

CONCLUSIONES

No existe un parámetro universal de lo que es o debería ser una reforma fiscal “exitosa”. En el caso de México se ha argumentado que un parámetro sería eliminar o disminuir sensiblemente la dependencia de los ingresos públicos de los ingresos asociados a la exportación de petróleo. Estos últimos no deberían destinarse a gasto corriente sino acumularse como un activo del país. Suplir esta fuente de ingresos implicaría algo así como cinco puntos porcentuales del PIB. Incluso, si se quisiera garantizar los requerimientos futuros y compromisos del gasto público, se ha hablado de cifras superiores.

Se ha argumentado aquí que obtener esta cifra en las condiciones actuales, al menos en el corto plazo, resulta poco realista, y que incluso si fuera posible, quizá no es del todo deseable, a menos que se reforme también el esquema de gasto público, el cual ha sido relativamente poco eficiente por décadas y neutral desde el punto de vista de la distribución del ingreso.

En México, a diferencia de otros países latinoamericanos, no se ha reformado el esquema impositivo para gravar con más firmeza al consumo. El argumento es que hacerlo empeoraría las condiciones respecto de la desigual distribución del ingreso. Los ingresos petroleros de las últimas décadas han permitido esta situación, pero no es claro que esto pueda ser sostenible con los precios actuales del petróleo en el mercado internacional.

La argumentación central de este texto es que sí es importante y necesario gravar mejor el consumo, pero ello no implica que el ingreso no deba gravarse con igual firmeza. Más aún, esto debería apoyarse en esquemas impositivos novedosos que busquen gravar fuentes alternativas de ingreso, como impuestos al capital en modalidades distintas. Es evidente que en países emergentes esto tiene límites que, de excederse, podrían desestimular la inversión.

Sin embargo, países como México, que sí logran periodos prolongados de crecimiento, aunque sean moderados, están en posición de gravar en el margen estas fuentes adicionales de ingreso.

Ahora bien, si se quiere una reforma fiscal recaudatoria y redistributiva, gravar más el capital tendría sólo un efecto marginal en la tan desigualdad distribución del ingreso. El problema de la desigualdad debe atenderse esencialmente mediante una reforma fuerte en el esquema de gasto público que eleve la eficiencia de éste y lo vuelva más progresivo de lo que es actualmente, que de hecho, se estima que es neutral. En este punto es importante considerar la instrumentación de un ambicioso programa de seguridad social universal que, se argumenta, podría tener un impacto redistributivo importante.

Al igual que muchos otros países emergentes, México enfrenta obstáculos importantes para llevar a cabo una reforma fiscal de largo aliento: una base tributaria muy estrecha en la que el grueso de la recaudación por impuestos al ingreso proviene de los deciles de más altos ingresos —personas físicas y empresas—; una muy fuerte concentración del ingreso tal que si se quisiera gravar significativamente el capital, se requerirían tasas impositivas tan elevadas que seguramente desestimularían la inversión; un muy amplio sector informal, difícil de gravar y con capacidad contributiva pequeña.

En estas condiciones, es claro que una reforma fiscal requiere periodos prolongados de crecimiento económico que vayan ampliando la base tributaria del sector formal y facilitando el cobro de impuestos al capital, ya que la variable tributaria es sólo uno de muchos criterios en las decisiones de inversión. Al mismo tiempo, es muy necesario reformar las estructuras de gasto no sólo para hacerlo más eficiente, sino también para enfrentar mejor y más firmemente el problema de la desigual distribución del ingreso.

ANEXO

ASPECTOS RELEVANTES

DE LA REFORMA FISCAL DE 2013¹

IVA

- No se grava el arrendamiento y la enajenación de vivienda, así como los intereses y comisiones derivados de los créditos hipotecarios.
- Servicios educativos exentos. No se grava el pago de colegiaturas.
- Tasa 0% para enajenación de oro, joyería, orfebrería, piezas artísticas u ornamentales y lingotes, cuyo contenido mínimo del material sea de 80 por ciento.
- Exentos los espectáculos públicos.
- Homologación del IVA en las fronteras.
- Tasa de 16% a los alimentos para mascotas y a la venta de perros, gatos y especies pequeñas.
- Se grava con 8% cada 100 gramos a los alimentos no básicos con alta densidad calórica, cuyo contenido energético es de 275 kilocalorías.
- Se elimina la tasa de 0% a la prestación de los servicios de hotelería y conexos realizados por empresas hoteleras a turistas extranjeros que ingresen al país para participar exclusivamente en congresos, convenciones, exposiciones o ferias celebradas en México, ya que tales eventos son servicios aprovechados en territorio nacional, por lo que quedan gravados a la tasa de 16 por ciento.

¹ Fuente: Sistema de Administración Tributaria (SAT), Reforma Fiscal, fichas temáticas. Consultado el 11 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/reforma_fiscal/Paginas/default.aspx>.

- Tasa de 16% a la transportación terrestre, manteniendo la exención en el caso del transporte público en áreas urbanas.
- Se homologa el tratamiento aplicable al transporte aéreo internacional de carga con el de pasajeros, con lo cual se permite que el transporte internacional de bienes también se pueda considerar como prestación de servicios y así aplicar la tasa de 0% por esta última actividad.
- Se gravará con IVA las importaciones temporales de la industria maquiladora y servicios de exportación, el depósito fiscal automotriz, recinto fiscalizado y recinto fiscalizado estratégico.

ISR

Regímenes eliminados

I. Régimen Simplificado

En el caso de las personas morales del sector primario, pasan a tributar en el Régimen de las Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y Pesqueras, en el que también aplica el esquema de flujo de efectivo y las personas morales cumplen con las obligaciones de sus integrantes.

II. Régimen de Consolidación Fiscal

Se elimina el Régimen de Consolidación Fiscal y se establece un esquema de salida para los grupos de sociedades considerados en este régimen. Para ello, se prevén dos alternativas para el cálculo del impuesto diferido que se tenga al 31 de diciembre de 2013, así como un esquema de pago fraccionado en cinco ejercicios para el entero del impuesto diferido.

III. Régimen Intermedio y de Pequeños Contribuyentes

Los contribuyentes que tributaban en el Régimen de Pequeños Contribuyentes, o en el Régimen Intermedio, a partir de 2014 pasan

al Régimen General o al Régimen de Incorporación Fiscal, dependiendo del monto de sus ingresos obtenidos en el año anterior.

Cambios principales

I) Régimen Opcional para Grupos de Sociedades

Se establece el Régimen Opcional para Grupos de Sociedades, a través del cual se brindan condiciones fiscales propicias para que las empresas sean competitivas respecto a los inversionistas extranjeros, al tiempo que se aseguren los controles necesarios para evitar las planeaciones fiscales. Este régimen consiste en establecer el diferimiento hasta por tres años del ISR, a partir de un estricto control del ISR causado a nivel individual. Con esto, el impuesto diferido se determina por ejercicio y se paga en un plazo de tres ejercicios. Para tal efecto, la sociedad integradora calculará un factor de resultado fiscal integrado con el que se determinará el ISR a enterar y el impuesto que podrá diferir.

II) Régimen para Coordinados de Autotransporte

Se crea un capítulo especial para incluir el Régimen de los Coordinados en el que tributan las personas morales que administran y operan activos fijos o activos fijos y terrenos, relacionados directamente con la actividad del autotransporte terrestre de carga o de pasajeros y cuyos integrantes realicen actividades de autotransporte terrestre de carga o pasajeros o complementarias a dichas actividades y tengan activos fijos o activos fijos y terrenos, relacionados directamente con dichas actividades. Este régimen prevé los pagos provisionales y el impuesto anual, aplicando la tarifa correspondiente, tratándose de personas físicas o la tasa de 30% en el caso de personas morales.

III) Régimen de las Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y Pesqueras

Se crea el Régimen de las Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y Pesqueras. Las personas morales no pagarán el impuesto

hasta por un monto anual de 20 veces el salario mínimo general de ingresos, por cada uno de sus socios o asociados, sin que exceda, en su totalidad, de 200 veces. En el caso de las personas físicas, no pagarán el impuesto hasta por un monto anual de 40 veces el salario mínimo general.

IV) Sociedades o asociaciones civiles dedicadas a la enseñanza o con fines deportivos.

Se establece que las instituciones de enseñanza privadas sean consideradas como personas morales con fines no lucrativos siempre y cuando mantengan u obtengan autorización del SAT para recibir donativos deducibles.

V) Personas físicas

i) Exenciones

- Venta de casa habitación

Se reduce el monto de la exención de 1.5 millones de unidades de inversión (UDIS), siempre que durante los 5 años anteriores no hubieran enajenado otra casa habitación.

- Enajenación de parcelas y ejidos.

Se establece como requisito para la exención que el vendedor acredite que es la primera transmisión que realiza y proporcione la documentación que lo acredite como el ejidatario original o titular de los derechos comuneros, en su caso, ante el fedatario público que formalice la operación, con lo cual se podrá tener certeza de que dicho vendedor es efectivamente el ejidatario.

- Se elimina la exención por enajenación de acciones

Se elimina la exención a las ganancias por enajenación de acciones realizada por personas físicas a través de la bolsa de valores. Lo anterior, debido a que las ganancias por este concepto son equivalentes a otras formas de ingreso que se encuentran gravadas.

ii) Tarifas mensuales y anuales

- Tarifa para calcular el ISR mensual de las personas físicas
Se modifica la tarifa mensual para que las personas que perciban ingresos mayores de 62 500 pesos al mes tributen a una tasa de 32%, los ingresos superiores a 83 333 pesos paguen una tasa de 34% y quienes obtengan ingresos por encima de 250 000 pesos mensuales sean gravados con la tasa de 35 por ciento.

Las tarifas mensuales para el cálculo del impuesto son las siguientes.

<i>Límite inferior</i> (\$)	<i>Límite superior</i> (\$)	<i>Cuota fija</i> (\$)	<i>Porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior</i>
0.01	496.07	0.00	1.92
496.08	4 210.41	9.52	6.40
4 210.42	7 399.42	247.24	10.88
7 399.43	8 601.50	594.21	16.00
8 601.51	10 298.35	786.54	17.92
10 298.36	20 770.29	1 090.61	21.36
20 770.30	32 736.83	3 327.42	23.52
32 736.84	62 500.00	6 141.95	30.00
62 500.01	83.333.33	15 070.90	32.00
83 333.34	250 000.00	21 737.57	34.00
250 000.01	En adelante	78 404.23	35.00

Fuente: *Diario Oficial de la Federación.*

- Tarifa para calcular el ISR anual de las personas físicas
En el caso de la tarifa anual, quienes perciban ingresos mayores de 750 mil pesos anuales tributan a una tasa de 32%, los ingresos superiores a 1 millón de pesos pagan una tasa de 34%, quienes obtengan ingresos por encima de 3 millones de pesos anuales se gravan con la tasa de 35 por ciento.

Las tarifas anuales para el cálculo del impuesto son las siguientes:

<i>Límite inferior</i> (\$)	<i>Límite superior</i> (\$)	<i>Cuota fija</i> (\$)	<i>Porcentaje para aplicarse sobre el excedente del límite inferior</i>
0.01	5 952.84	0.00	1.92
5 952.85	50 524.92	114.29	6.40
50 524.93	88 793.04	2 966.91	10.88
88 793.05	103 218.00	7 130.48	16.00
103 218.01	123 580.20	9 438.47	17.92
123 580.21	249 243.48	13 087.37	21.36
249 243.49	392 841.96	39 929.05	23.52
392 841.97	750 000.00	73 703.41	30.00
750 000.01	1 000 000.00	180 850.82	32.00
1 000 000.01	3 000 000.00	260 850.81	34.00
3 000 000.01	En adelante	940 850.81	35.00

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*.

iii) Servicios profesionales (honorarios)

Se suprime la opción que tenían los contribuyentes del Régimen de Actividades Profesionales con menores ingresos que consistía en deducir la mayoría de sus inversiones como erogaciones o gastos, por los que se deben sujetar al procedimiento general para la deducción de inversiones, es decir, aplicando el porcentaje de deducción anual correspondiente, según el tipo de bien.

iv) Régimen de Incorporación Fiscal

Es un tratamiento fiscal para las personas físicas con actividades empresariales y para las que prestan servicios que no requieran título profesional, con ingresos de hasta dos millones de pesos

anuales. Dicho régimen tiene como fin preparar a las personas físicas para ingresar al Régimen General, por lo que es aplicable durante un periodo de hasta 10 años, y al décimo primer año, estos contribuyentes se deben incorporar al Régimen General de Personas Físicas con Actividad Empresarial.

Características del Régimen de Incorporación Fiscal

- Aplica sólo para las personas físicas que vendan bienes. Por ejemplo: misceláneas, farmacias, refaccionarias, fruterías, papelerías, tiendas de ropa, tortillerías; las que presten servicios que no requieran de título profesional, por ejemplo talleres mecánicos, salones de belleza, fondas y servicios de internet, entre otros. O personas que obtengan ingresos anuales de hasta dos millones de pesos.
- Se paga el impuesto de manera bimestral durante un periodo de hasta 10 años, sin posibilidad de volver a tributar en este régimen. Al décimo primer año, deben incorporarse al Régimen General de Personas Físicas con Actividad Empresarial.
- El ISR a pagar se calcula sobre la diferencia entre los ingresos efectivamente cobrados, menos los gastos efectivamente pagados.
- En caso de que los gastos o deducciones excedan los ingresos del bimestre, se permite deducir la diferencia contra los ingresos del siguiente bimestre hasta agotarlo.
- El impuesto se descuenta durante el primer año al 100% y va disminuyendo paulatinamente a lo largo de los siguientes diez años, para pagar la totalidad del ISR a partir del décimo primer año de su incorporación.

Porcentajes de reducción del impuesto

- El impuesto se puede reducir con los porcentajes y de acuerdo con el número de años que tengan tributando en este régimen, conforme a la siguiente tabla:

Reducción del impuesto sobre la renta a pagar:

Años	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Por la presentación de información de ingresos, erogaciones y proveedores.	100%	90%	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%

Ventajas del Régimen de Incorporación Fiscal

- Calcular y enterar el pago de ISR e IVA electrónicamente.
- Descuentos en el ISR de 100% del pago, en el primer año, el cual disminuye paulatinamente los siguientes diez años.
- Los pagos se realizarán de manera simplificada bimestralmente.

v) Arrendamiento de bienes inmuebles

Los contribuyentes que únicamente obtengan ingresos por arrendamiento de bienes inmuebles, cuyo monto mensual de rentas no exceda de diez salarios mínimos generales de la Ciudad de México, elevados al mes, en lugar de hacer sus pagos provisionales mensualmente podrán efectuarlos de forma trimestral.

vi) Ingresos por enajenación de acciones en la Bolsa de Valores

Se establece el pago del ISR por la ganancia obtenida derivada de la venta o enajenación de acciones realizadas por las personas físicas en la Bolsa de Valores, a una tasa de 10%; asimismo, este gravamen también se aplica cuando dichas ganancias sean obtenidas por residentes en el extranjero.

vii) Ingresos por intereses

Quienes paguen los intereses deben retener y enterar el pago provisional del impuesto aplicando la tasa de 0.60 prevista en Ley de Ingresos de la Federación sobre el monto del capital que dé lugar

al pago de los intereses. Las personas físicas que únicamente obtengan ingresos por intereses, podrán considerar la retención como pago definitivo, siempre que no excedan de 100 mil pesos.

viii) Impuestos sobre dividendos

Las personas físicas deben pagar una tasa adicional de 10% por concepto de impuesto sobre la renta sobre los dividendos o utilidades que perciban y que hayan sido distribuidos por personas morales.

ix) Deducciones personales

Se limita el monto máximo de las deducciones personales realizadas por una persona física al año a la cantidad que resulte menor entre cuatro salarios mínimos generales elevados al año del área geográfica del contribuyente, o de 10% del total de los ingresos del contribuyente, incluidos los exentos. Esta limitante no es aplicable tratándose de los donativos otorgados a personas autorizadas.

VI) Régimen de maquila y maquila de albergue

Se realizan adecuaciones al régimen para garantizar que sólo pueden aplicarlo aquellas empresas maquiladoras dedicadas exclusivamente a la exportación. El Régimen de Maquiladora de Albergue es un tratamiento que permite a los residentes en el extranjero operar transitoriamente en el país en tanto evalúan su permanencia definitiva en el país a través de cualquier otro régimen. Con el fin de que operen como un régimen de transición, se establece que las empresas de los residentes en el extranjero que operan a través de una empresa maquiladora de albergue, puedan permanecer bajo dicho régimen hasta un máximo de cuatro años o ejercicios fiscales a partir de que empezaron a operar en México, y pagar impuestos una vez concluido dicho periodo.

VII) Estímulos fiscales

- Se otorga un estímulo fiscal a la producción cinematográfica y teatral nacional a contribuyentes del ISR, equivalente al monto que en el ejercicio fiscal de que se trate aporten a proyectos de inversión en la producción de películas; este crédito fiscal no será acumulable para el ISR. En ningún caso el estímulo podrá exceder de 10% del impuesto causado en el ejercicio anterior al de su aplicación.
- Se elimina la posibilidad de deducir las inversiones en bienes de activo fijo en forma inmediata, por lo que los contribuyentes los deducirán conforme a la vida útil de los bienes, aplicando las tasas de deducción anual que corresponda según el tipo de bien, es decir, mediante la depreciación lineal.
- Se otorga un estímulo fiscal a quien contrate adultos mayores, que consiste en el equivalente a 25% del salario efectivamente pagado a las personas de 65 años y más.
- Se elimina el estímulo del fomento al primer empleo.

VIII) Deducciones autorizadas propias de la actividad

- Se establece un tope a la deducción de donativos otorgados a la Federación, las entidades federativas, los municipios o sus organismos descentralizados, fijado en el 4% del total de utilidad fiscal obtenida o de sus ingresos acumulables en el ejercicio inmediato anterior
- No se consideran deducibles las cuotas de seguridad social a cargo del trabajador que hayan sido pagadas por el patrón.
- Se limita la deducción de las aportaciones que realizan las empresas para la creación o incremento de las reservas destinadas a fondos de pensiones o jubilaciones, complementarias a las que establece la ley del IMSS, así como de primas de antigüedad en los términos de la misma ley el monto que se podrá deducir no debe exceder de 47% sobre el monto de la aportación realizada en el ejercicio de que se trate.
- El porcentaje de deducción es de 53% cuando las prestaciones otorgadas a los trabajadores en el año no disminuyan en relación con las del año anterior.

- No se consideran deducibles las cuotas de seguridad social a cargo del trabajador que hayan sido pagadas por el patrón.
- Se reduce el porcentaje de gastos que se puede deducir por consumos en restaurantes para quedar en 8.5% y continúa el requisito de que el pago se realice mediante tarjeta de crédito, de débito o de servicios, o a través de los monederos electrónicos que al efecto autorice el SAT.

IX) Límite de acreditamiento de ISR pagado en el extranjero

Se establece que el límite de acreditamiento de impuesto sobre la renta pagado en el extranjero se realice por país o jurisdicción, para evitar que los montos de los impuestos pagados en países de alta imposición que excedan el impuesto que se causa en México, puedan ser utilizados para compensar los montos faltantes de impuestos pagados en países de imposición más baja.

IEPS

- Se mantienen tasas de IEPS para bebidas alcohólicas y cerveza. Para las bebidas con una graduación alcohólica de hasta 14° G. L., la tasa es de 26.5%; para las bebidas con más de más de 20° G. L., la tasa es de 53 por ciento.
- Impuesto a alimentos no básicos con alta densidad calórica. Se grava con 8% cada 100 gramos o mayor a los alimentos no básicos con alta densidad calórica cuyo contenido energético es de 275 kilocalorías.
- Se establece un impuesto a la enajenación e importación de combustibles fósiles de acuerdo con su contenido de carbono, que se basa en el principio fundamental de “quien contamina paga”, por lo que induce a la adopción de tecnologías más limpias en la producción de bienes y servicios y desestimula las emisiones de gases de efecto invernadero que ocasionan el cambio climático.
- Se establece un impuesto a los plaguicidas, en virtud de que en la actualidad existen prácticas agrícolas que utilizan diversos plaguicidas que tienen fuertes riesgos ambientales, incluyendo

el agua y los alimentos, además de efectos graves en la salud de los habitantes.

- Continúan las cuotas vigentes desde 2008 a quienes vendan gasolina y diesel:
 - 36 centavos por litro de gasolina magna;
 - 43.92 centavos por litro de gasolina UBA, y
 - 29.88 centavos por litro de diesel.

El pago del impuesto se realizará por Pemex a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual hará la distribución a las entidades federativas durante el mes inmediato posterior al mes en que los contribuyentes hayan realizado el pago.

APÉNDICE

EL MODELO

El modelo que se construyó, basado en la MCS descrita en la sección anterior, es muy estándar. Se muestran las ecuaciones principales para el sector j , donde $j = 1, 2, 3$, para el bien i , donde $i = 1, 2, 3$, y para el hogar h , donde $h = 1, \dots, 10$. Por el lado de la producción se supone que el sector j tienen una función de producción tipo Leontief para mezclar insumos intermedios y los factores de capital y trabajo se combinan mediante una función de tipo Cobb-Douglas; en un segundo nivel, estos dos agregados se combinan suponiendo coeficientes fijos. A continuación se muestran las ecuaciones relevantes para formar las funciones de producción anidadas, así la función de valor agregado del sector j , X_j , es:

$$X_j = \Phi_j \left[\lambda_j L_j^{\varepsilon_j} + (1 - \lambda_j) K_j^{\varepsilon_j} \right]^{1/\varepsilon_j},$$

donde Φ_j es un parámetro de escala, λ_j son las participaciones de trabajo y capital en el valor agregado del sector j , L_j y K_j son las cantidades de trabajo y capital utilizadas por el sector j , respectivamente, y ε_j es definido como $(\psi_j - 1)/\psi_j$, donde ψ_j es la elasticidad de sustitución entre capital y trabajo en el sector j . La demanda intermedia del bien i por el sector j , Π_{ij} , es:

$$\Pi_{ij} = \alpha_{ij} X O_j$$

donde α_{ij} es el coeficiente de insumo-producto, $X O_j$ es la producción bruta del sector j . La función para la agregación de insumos del sector j , $A I_j$, es:

$$AI_j = \min[\Pi_{ij} / \alpha_{ij}],$$

y la función de producción bruta del sector j es:

$$XO_j = \min[AI_j X_j / v_j],$$

donde v_j es el coeficiente de valor agregado por unidad de producción en el sector j .

Un supuesto importante es que ambos factores son libremente movibles entre los sectores y, al menos en principio, se supone que la cantidad disponible de ambos es fija; en consecuencia, sus precios se suponen variables, a fin de equilibrar ambos mercados. El resto del flujo del ingreso se modela mediante transferencias simples, y las proporciones del ahorro de los hogares se suponen constantes en términos del modelo. Los vectores de consumo, a su vez, se modelan mediante funciones Cobb-Douglas para cada hogar, salvo en el caso del vector de inversión, en el que se supone que las cantidades (no los valores) son fijas. Esto se describe en la siguiente ecuación, para cada uno de los diez hogares contemplados en el modelo. El consumo privado del bien i por el hogar h , CP_i^h , es:

$$CP_i^h = (parp_i(1-sp)RP^h) / p_i,$$

donde $parp_i$ es el parámetro correspondiente de la función de utilidad Cobb-Douglas, RP^h es el ingreso privado neto de la familia h , sp es la proporción de ahorro del ingreso privado y p_i es el precio del bien compuesto.

La oferta nacional de cada uno de los sectores se asigna en coeficientes fijos entre los mercados internos y de exportación. La oferta destinada al mercado interno, a su vez, se combina con una función tipo CES con las importaciones correspondientes. Como es ya bien conocido, a esta forma de modelar los bienes compuestos (nacional e importado) se le ha llamado el supuesto Armington (véase Armington, 1969). Es decir, si bien el país es tomador de precios en el mercado mundial (país pequeño), el consumidor nacional sí responde a variaciones de precios relativos entre los componentes nacionales e importados de cada bien. Esto se describe en las dos ecuaciones siguientes. El precio del bien compuesto i es:

$$P_i = \left[\alpha_i^{\sigma_i} PD_i^{1-\sigma_i} + (1-\alpha_i^{\sigma_i}) PM_i^{1-\sigma_i} \right]^{1/(1-\sigma_i)},$$

donde α_i y $(1-\alpha_i)$ son los parámetros de participación de los bienes domésticos e importados en la oferta total de cada bien, PD_i es el precio interno del bien i , PM es el precio de las importaciones en moneda local y la elasticidad de sustitución, σ_i , está definida como $1/(1-\rho_i)$ siendo ρ_i un parámetro. A su vez, la función CES que agrega estos bienes es:

$$Q_i = \left[\alpha_i QD_i^{\rho_i} + (1-\alpha_i) QM_i^{\rho_i} \right]^{1/\rho_i},$$

donde Q_i es la oferta total del bien i , en tanto QD_i y QM_i son la oferta nacional y la importada del bien i , respectivamente. A su vez, la demanda de exportaciones se modela con una función de demanda que responde a una elasticidad de demanda. Aquí también se mantiene el supuesto de país pequeño en el mercado mundial; la cantidad exportada en el exterior es función inversa del precio (doméstico) al que se vende, de forma que si los precios del país suben, se pierde mercado en el exterior, y la facilidad o no con que esto ocurra depende del valor asignado a la elasticidad. Así, el precio de las exportaciones del bien i es:

$$PWE_i = PD_i / (1 + s_i) TC,$$

donde PWE_i es el precio de venta para el resto del mundo en dólares del bien i , s_i es una tasa de subsidio sobre las exportaciones y TC es el tipo de cambio (el precio de un dólar en pesos).

La regla de cierre adoptada supone que el ahorro con el exterior (déficit en cuenta corriente) es fijo y entonces el tipo de cambio es la variable de ajuste. Suponer un déficit variable equivaldría a que el país tiene acceso ilimitado a recursos en el exterior, lo que es poco realista. Por último, la condición de equilibrio para el mercado de trabajo es $\bar{L} = \sum_{j=1}^3 L_j$, donde \bar{L} es la oferta de trabajo; para

el mercado de capital $\bar{K} = \sum_{j=1}^3 K_j$, donde \bar{K} es la oferta de capital; para el mercado de bienes es $XO_i = XD_i$, es decir, la oferta total

XO_i es igual a la demanda total XD_i en cada uno de los tres mercados; el equilibrio externo es $F = \sum_{i=1}^3 P_i \cdot M_i - \sum_{i=1}^3 PWE_i \cdot E_i$, donde F representa el ahorro externo en dólares, M_i son las importaciones y E_i las exportaciones del bien i .

Resta mencionar un par de aclaraciones. Primero, el numerario del modelo se supone que es la canasta de consumo del bien 1. Segundo, las tasas de impuesto implícitas en la MCS se mantienen fijas, a menos que se modifiquen de manera exógena, en tanto que la recaudación se supone variable.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E. y N. Stern (1991), *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ASERCA (2011), "Informe de resultados y de impacto económico y social del componente Procampo para vivir mejor", *Claridades Agropecuarias*, núm. 213, pp. 13-29.
- Azevedo, J. P., G. Inchaust y V. Sanfelice (2013), "Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America. The World Bank, Policy Research", *Working Paper*, 6715.
- Bastagli, F., D. Coady y S. Gupta (2012), *Income Inequality and Fiscal Policy. International Monetary Fund*, junio. Disponible en: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1208.pdf>>.
- Bird, R. y E. Zolt (2005), "Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries", *Working Paper*, OS-22, Atlanta, Georgia State University-Andrew Young School of Policy Studies, marzo.
- Brandt, N. y R. Paillacar (2011), "Fiscal Reform for a Stronger Fairer and Cleaner Mexican Economy. OECD Economics Department", *Working Papers*, núm. 904, OECD Publishing. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kg271q4vm34-en>>.
- Brys, B., S. Matthews y J. Owens (2011), "Tax Reform Trends in OECD Countries. OECD Taxation", *Working Papers*, núm. 1, OECD Publishing. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kg3h0xxmz8t-en>>.
- Burgess, R. y N. Stern (1993), "Taxation and Development", *Journal of Economic Literature*, XXXI, pp. 762-830.
- Campos, R., G. Esquivel y N. Lustig (2012), "The Rise and Fall of Income Inequality in Mexico, 1989-2010", UNU-WIDER, Working Paper, núm. 10.
- Casares, E., M. G. García, L. A. Ruiz y H. Sobarzo (2015), "Distribución del ingreso, impuestos y transferencias en México: un análisis de equilibrio general aplicado", *El Trimestre Económico*, LXXXII (3), pp. 523-558.
- CEEY (2012), *El México del 2012: Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- (2013), *El México del 2013. Hacia una Reforma Integral de la Hacienda Pública*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.

- Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (2015), "Tasa del IVA en América Latina y propuesta de CREES para República Dominicana". Consultado el 8 de enero de 2016. Disponible en: <<http://crees.org.do/es/gr%C3%A1fica-del-d%C3%ADa-tasa-del-iva-en-am%C3%A9rica-latina-y-propuesta-de-crees-para-rep-dom>>.
- CEPAL, CEPALSTAT (2015), "Proporción de personas que confían en la calidad del gasto público (tabla)". Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <<http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2052&idioma=e>>.
- Conesa, J., S. Kitao y D. Krueger (2009), "Taxing Capital? Not a Bad Idea After All!", *American Economic Review*, marzo. Disponible en: <<http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.99.1.25>>.
- CONEVAL (2013), "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013. Valoración de la Información de Desempeño Presentada por el Programa". Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SEDESOL/20_S072/20_S072_Completo.pdf>.
- Ferreira, J., C. V. Santos y S. M. Lima (2007), "Tax Reform, Income Distribution and Poverty in Brazil: An Applied General Equilibrium Analysis", MPPIA, Working Paper, núm. 26, julio.
- Gil Díaz, F. y W. Thirsk (2005), "La prolongada reforma fiscal de México", *Gaceta de Economía, Suplemento: La política fiscal en México*, pp. 7-62.
- Goñi E., H. López y L. Servén (2011), "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", Working Paper, vol. 39, núm. 9, World Development. Consultado el 8 de enero de 2016. Disponible en: <http://ac.els-cdn.com/S0305750X11000957/1-s2.0-S0305750X11000957-main.pdf?_tid=fbee6d44-559a-11e5-89fc-00000aab0f02&acdnat=1441656164_3fdc25f436cc2aefbdb4d6721359f3d3>.
- Harberger, A. (2003), "Reflexions on Distributional Considerations and the Public Finances", Paper prepared for a course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries, Washington, Banco Mundial.
- Hugo J. Fuentes Castro *et al.* (2013), *Estudio de evasión global de impuestos*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.
- IMF (2015), World Economic Outlook Database, octubre de 2015. Consultado el 17 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=64&pr.y=16&sy=1990&ey=2020&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=311,336,213,263,313,268,316,343,339,273,218,278,223,283,228,288,233,293,238,361,321,362,243,364,248,366,253,369,328,298,258,299&s=GGX_NGDP&grp=0&a=#cs21>.

- INEGI (2013), Banco de Información Económica. Disponible en: <<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/>>.
- (2000-2014), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014. Disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/>>.
- (2012), *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/productos/>>.
- Mirrles, James A. (1971), "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *Review of Economic Studies*, 38(114): 175-208.
- OECD (2011), *Revenue Statistics 2011*, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2011-en-fr>.
- (2012), *Revenue Statistics 2012*, OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-2012_rev_stats-2012-en-fr>.
- (2014), *Revenue Statistics in Latin America: Tax Revenue Trends 1990-2012*. Consultado el 17 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-2014/tax-revenue-trends-1990-2012_rev_lat-2014-4-en-fr>.
- (2015a), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*. Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <<http://www.oecd.org/tax/revenue-statistics-in-latin-america-2310922x.htm>>.
- (2015b), *Revenue Statistics in Latin America: Comparative tables*, OECD Tax Statistics (base de datos). Consultado el 27 de noviembre de 2015. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1787/data-00641-en>>.
- (2015c), *Revenue Statistics: Comparative tables*, OECD Tax Statistics (base de datos). Consultado el 27 de noviembre de 2015. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1787/data-00262-en>>.
- (2015d), *Revenue Statistics: Comparative tables*, OECD Tax Statistics (base de datos). Consultado el 27 de noviembre de 2015. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1787/data-00262-en>>.
- OECD-ECLAC-CIAT (2011), *Revenue Statistics in Latin America*, OECD Publishing. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264110540-en-fr>>.
- Perry, G., J. Whalley y G. MacMahon (2000), *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, Londres, Macmillan Press.
- Piketty, T. y E. Saez (2012), "A theory of optimal capital taxation", NBER Working Paper, núm. 18521, abril. Disponible en: <<http://www.nber.org/papers/w17989>>.
- Sagarpa (2003), Resultados e Indicadores Procampo 2003. Disponible en: <<http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/>>

- Procampo/Resultados-Indicadores/Paginas/resultados_indicadores_Procampo2001a2010.aspx>.
- (2011), Resultados e Indicadores Procampo 2011. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Procampo/Resultados-Indicadores/Paginas/resultados_indicadores_Procampo2001a2010.aspx>.
- (2012), Resultados e Indicadores Procampo 2012. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Procampo/Resultados-Indicadores/Paginas/resultados_indicadores_Procampo2001a2010.aspx>.
- SAT (2015), Reforma Fiscal. Fichas temáticas. Consultado el 11 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/reforma_fiscal/Paginas/default.aspx>.
- SE (2015), Seguimiento precio del Petróleo Mezcla Mexicana (MME). Consultado el 18 de abril de 2016. Disponible en: <<http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/energeticos/mezcla-mexicana.html>>.
- SHCP (2004), Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Resultados para el año de 2004. Disponible en: <<http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>>.
- (2006), Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Resultados para el año de 2006. Disponible en: <<http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>>.
- (2008), Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Resultados para el año de 2008. Disponible en: <<http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>>.
- (2010), Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Resultados para el año de 2010. Disponible en: <<http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>>.
- (2012a), Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Resultados para el año de 2012. Disponible en <<http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>>.
- (2012b), Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx>.
- (2013), Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública. Disponible en: <<http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINAN->

- CIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx>.
- (2014), Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Resultados para el año de 2010. Disponible en: <<http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Paginas/distribucionPago.aspx>>.
- (2015a), Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Consultado el 14 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/inf_trim/2015/2do_trim/docs/05adp/adp01.pdf>.
- (2015b), Ingresos presupuestarios (base de datos). Estadísticas Oportunas. Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx>.
- (2015c), Ingresos presupuestarios del sector público (base de datos). Estadísticas Oportunas. Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx>.
- (2015d), Presupuesto de Gastos Fiscales 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.
- (2015e), Requerimientos financieros del sector público y su saldo histórico (tabla). Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Metodologia/eo_am301.pdf>.
- (2015f), Saldos de la deuda del sector público federal (base de datos). Consultado el 27 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx>.
- Sleet, C. F., I. Werning y S. Yeltekin (2012), "Non-linear capital taxation without commitment", *Review of Economic Studies*, enero. Disponible en: <<http://restud.oxfordjournals.org/content/early/2012/02/16/restud.rds001.short?rss=1>>.
- Stiglitz, Joseph. E. (2000), *La economía del sector público*, 3a. ed., T. M. Esther y Luis Toharia (trad.), España, Antoni Bosch.
- Tanzi, V. (2007), "Foreword: Tax Systems and Tax Reforms in Latin America. A General Picture of Tax Systems and Tax Reforms in Latin America", Working Paper, núm. 591, Società Italiana di Economia Pubblica, abril, pp. 1-21. Disponible en: <http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/4/29744/Alberto_Barreix_Tax_Systems_and_tax_reform_in_LA07_Cap1a5.pdf>.

Reforma fiscal en México: una asignatura pendiente
se terminó de imprimir en septiembre de 2016
en los talleres de Reproducciones y Materiales, S.A. de C.V.,
Monte Alegre 44 bis, col. Portales Oriente, 03570,
Ciudad de México.

Portada: Enedina Morales

Tipografía y formación: Manuel O. Brito Alviso.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones
de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

La insuficiencia de ingresos tributarios para financiar el gasto público en México no es reciente: data, al menos, de 40 o 50 años atrás, coincidiendo su inicio con la etapa final del llamado desarrollo estabilizador. Durante estas décadas, la economía mexicana ha atravesado épocas de crisis, estancamiento y crecimiento económico. En prácticamente todas estas etapas del ciclo económico del país, las finanzas públicas, y las reformas fiscales, han jugado un rol reactivo, buscando resarcir, en la mayoría de los casos (con excepción de la última reforma, del 2013), la pérdida de ingresos públicos resultante de las diversas crisis económicas y/o financiar un gasto público creciente en las épocas de crecimiento, sustentado en los ingresos provenientes de la exportación de petróleo. Si bien en todos estos años el sector formal del país ha tenido un avance innegable en términos tributarios, en muchas ocasiones las reformas fiscales que se pusieron en práctica han sido superficiales y/o insuficientes, de manera que la llamada dependencia fiscal petrolera del país subsiste.

Este texto presenta una reflexión sobre cuáles han sido los principales obstáculos para llevar a cabo una reforma fiscal de fondo y sugiere rutas para su logro, en el entendido de que tal reforma es poco probable que ocurra en el corto plazo, si bien pueden lograrse transformaciones importantes en el mediano y largo plazos, con medidas pertinentes y graduales, tanto por el lado de los ingresos públicos como del gasto público.

