



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

CEFP

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

México 2013 • Volumen 5

Número 10

ISSN: 2007-154X

FINANZAS PÚBLICAS

POLÍTICA TRIBUTARIA: DESAFÍOS Y TENDENCIAS

Mtro. Raúl Mejía González

Director General del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Introducción

Dra. Grace Pérez-Navarro

Subdirectora del Centro de Política y Administración Fiscales de la OCDE

La Reforma Fiscal: Los Retos en México

Dr. Hugo Eduardo Beteta

Director de la Sede Regional de la CEPAL en México

La Matriz de Contabilidad Social como Instrumento de Análisis Estructural de la Economía Mexicana y sus Aplicaciones en Política Fiscal

Dr. Arturo Herrera

Gerente de la Unidad de Gestión Pública para América Latina del Banco Mundial

Política Tributaria, ¿Para qué?

Mtro. José Antonio Ardavín Ituarte

Director del Centro de la OCDE en México para América Latina

Mejorar las Relaciones Fiscales Federales Para Lograr un México Más Fuerte

Dr. Jorge Chávez Presa

Director General Adjunto de Desarrollo de Nuevos Negocios del Grupo Financiero Banorte

La Reforma de la Hacienda Pública y las Reformas Estructurales

Mtra. Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva de la CEPAL
Política Fiscal en América Latina

Dr. Miguel Messmacher Linartas

Subsecretario de Ingresos de la SHCP

Reflexiones sobre una Reforma Tributaria en México

POLÍTICA TRIBUTARIA: DESAFÍOS Y TENDENCIAS

Durante el Seminario se presentaron conferencias magistrales por parte de la Mtra. Grace Pérez-Navarro, (Subdirectora del Centro de Política y Administración Fiscales de la Ituarte) y de la Dra. Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL. Asimismo, como panelistas estuvieron: el Dr. Hugo Eduardo Beteta, Director de la Sede regional de la CEPAL; en México Dr. Arturo Herrera, Gerente de la Unidad de Gestión Pública para América Latina del Banco Mundial; Mtro. José Antonio Ardavín, Director del Centro de la OCDE en México para América Latina; y el Dr. Jorge Chávez Presa, Director General Adjunto de Desarrollo de Nuevos Negocios del Grupo Financiero Banorte; finalmente, dirigió un mensaje para el cierre del evento el Dr. Miguel Messmacher Linartas, Subsecretario de Ingresos de la SHCP.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas con el propósito de apoyar a los Legisladores, pone a su disposición un compendio de las conferencias y de los trabajos presentados en el Seminario, mismo que fue elaborado con base en el material estenográfico proporcionado por la Dirección General de Crónica Parlamentaria y las ponencias que los involucrados hicieron llegar de forma oportuna.



LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Política Tributaria: Desafíos y Tendencias

CEFP
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Índice

Mtro. Raúl Mejía González Introducción	7
Dra. Grace Pérez-Navarro La Reforma Fiscal: Los Retos en México	11
Dr. Hugo Eduardo Beteta La Matriz de Contabilidad Social como Instrumento de Análisis Estructural de la Economía Mexicana y sus Aplicaciones en Política Fiscal	27
Dr. Arturo Herrera Política Tributaria, ¿Para qué?	55
Mtro. José Antonio Ardavín Ituarte Mejorar las Relaciones Fiscales Federales Para Lograr un México Más Fuerte	61
Dr. Jorge Chávez Presa La Reforma de la Hacienda Pública y las Reformas Estructurales	67

Mtra. Alicia Bárcena

Política Fiscal en América Latina

75

Dr. Miguel Messmacher Linartas

Reflexiones sobre una Reforma
Tributaria en México

89

Introducción

Mtro. Raúl Mejía González¹

Director General del Centro de Estudios
de las Finanzas Públicas

En el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en su carácter de órgano de apoyo técnico al H. Congreso de la Unión, y que en este año celebra 15 años de servicio a los honorables legisladores, estamos convencidos de la importancia que la política tributaria tiene en la concreción de los objetivos fiscales, así como para mejorar la distribución del ingreso y la eficiencia económica.

La tributación debe ser vista como un instrumento de desarrollo, más que como una simple fuente de ingresos. Nuestro país demanda una política tributaria renovada, pilar de la política fiscal, para dinamizar el crecimiento y mejorar el bienestar de los mexicanos. Por ello, debemos continuar con los esfuerzos que se han realizado para aumentar la recaudación y diseñar un régimen tributario moderno, competitivo y eficiente.

En el caso de México sabemos que se requiere fortalecer la participación decidida del Estado mediante el ejercicio del gasto público, pero para lograrlo enfrentamos el desafío de recaudar más y mejor.

1 Maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y candidato a Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac-Sorbonne de París. Entre otros, ha sido Senador, Diputado Federal y legislador local en el Estado de Nayarit, así como Presidente Municipal de Tepic, Nayarit.

En la actualidad, nuestra estructura de impuestos se caracteriza por una baja recaudación. Por ejemplo, en el 2010 los ingresos fiscales representaron sólo el 18.8 por ciento del Producto Interno Bruto, en contraste con el promedio de los países miembros de la Organización para el Desarrollo de la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que fue de 33.8 por ciento.

La evasión y elusión fiscal son una constante del sistema y prevalece una administración tributaria débil con baja capacidad de recaudación, en particular en los estados y municipios.

Además, el régimen tributario es complejo y presenta distorsiones asociadas a los tratamientos especiales, exenciones y deducciones, y estas características crean un círculo vicioso que limita el financiamiento para el desarrollo del país.

La política tributaria debe coadyuvar a disminuir la desigualdad. México necesita cerrar la brecha en la distribución del ingreso e incrementar su clase media; sus tasas de desigualdad y pobreza se encuentran entre las más altas de los países miembros de la OCDE. De acuerdo a las últimas estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política del Desarrollo Social (CONEVAL) la crisis que golpeó al país en el 2009 amplió la desigualdad entre los mexicanos.

Otro de los objetivos fundamentales de la política tributaria es contribuir a la eficiencia económica. México debe dinamizar su crecimiento económico, incrementar su productividad y mejorar el bienestar de la sociedad. Y para ello, el país requiere mayor inversión y generar más empleos.

En ese sentido, es importante destacar que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, establece como una de sus estrategias, fortalecer los ingresos del sector público, con el objetivo de que la política hacendaria contribuya a mantener la estabilidad macroeconómica del país y permita eliminar las trabas que limitan el potencial productivo.

POLÍTICA TRIBUTARIA: DESAFÍOS Y TENDENCIAS

A la luz de las tendencias mundiales, el sistema tributario mexicano debe fortalecerse al permitir una asignación de los recursos eficiente, justa y flexible, con mayor simplificación administrativa, pero sobre todo debe tener responsabilidad política, entendida ésta como mayor transparencia y rendición de cuentas, de tal forma que cada contribuyente pueda conocer con precisión qué está pagando y para qué lo está haciendo.

Pero para conseguir lo anterior es necesario plantearse la pertinencia de modificaciones al sistema tributario actual. En particular, en el marco del Pacto por México, donde las fuerzas políticas del país acordaron realizar una reforma hacendaria, eficiente y equitativa, impulsora del desarrollo económico; y que tenga entre sus fundamentos incrementar la capacidad recaudatoria del Estado, fomentar el federalismo y crear un sistema tributario eficaz, transparente y progresivo.

Dado este contexto, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, en conjunto con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el día 12 de junio del presente año realizó el Seminario Internacional “Política Tributaria: Desafíos y Tendencias”, con la finalidad de abrir un espacio de discusión para los Legisladores sobre los principales retos que enfrenta México en materia tributaria.

Durante el Seminario se presentaron conferencias magistrales por parte de la Dra. Grace Pérez-Navarro, Subdirectora del Centro de Política y Administración Fiscales de la OCDE, y de la Mtra. Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL. Asimismo, como panelistas estuvieron presentes: Dr. Hugo Eduardo Beteta, Director de la Sede Regional de la CEPAL en México; Dr. Arturo Herrera, Gerente de la Unidad de Gestión Pública para América Latina del Banco Mundial; Mtro. José Antonio Ardavín Ituarte, Director del Centro de la OCDE en México para América Latina; y el Dr. Jorge Chávez Presa, Director General Adjunto de Desarrollo de Nuevos Negocios del Grupo Financiero Banorte. En última instancia, el Dr. Miguel Messmacher Linartas, Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dirigió un mensaje para la clausura del evento.

Con la realización del Seminario, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas continúa en la ruta que se ha trazado de proporcionar a los legisladores, de manera oportuna, información y análisis objetivo en materia de finanzas públicas, a efecto de que cuenten con los elementos necesarios para tomar decisiones adecuadas en el beneficio de todos los mexicanos. Es por ello que, adicionalmente, se pone a disposición este compendio de las conferencias y de los trabajos que se presentaron, el cual es elaborado con base en el material estenográfico proporcionado por la Dirección General de Crónica Parlamentaria y las ponencias que los involucrados hicieron llegar de forma oportuna.

La Reforma Fiscal: Los Retos en México

Dra. Grace Pérez-Navarro ²

Subdirectora del Centro de Política
y Administración Fiscales de la OCDE

Introducción

Como nunca antes, México tiene una oportunidad histórica para construir consensos que permitan impulsar reformas fiscales para proporcionar una base financiera sólida para enfrentar las necesidades de gasto y los retos económicos y sociales. Con el Pacto por México, suscrito por los líderes de los principales partidos políticos, y ahora con el Plan Nacional del Desarrollo, se sientan las bases para promover los cambios necesarios. Ahora el reto será transformar esta voluntad política en decisiones y políticas concretas, para llevar a México a su máximo potencial.

Voy a comenzar con los importantes retos fiscales en México. En primer lugar, hay que reformar el sistema tributario para recaudar más. Hay que reducir desigualdades mediante reformas tanto del lado de los ingresos como de los

² Ha liderado distintas iniciativas en el área de Impuestos dentro de la OCDE, incluyendo proyectos relacionados con secreto bancario, impuestos y comercio electrónico, lavado de dinero, entre otros. Antes de ingresar a la OCDE, la Dra. Pérez-Navarro se desempeñó como Asesora Especial para Asuntos Internacionales del Servicio Tributario (Internal Revenue Service) de los Estados Unidos de América.

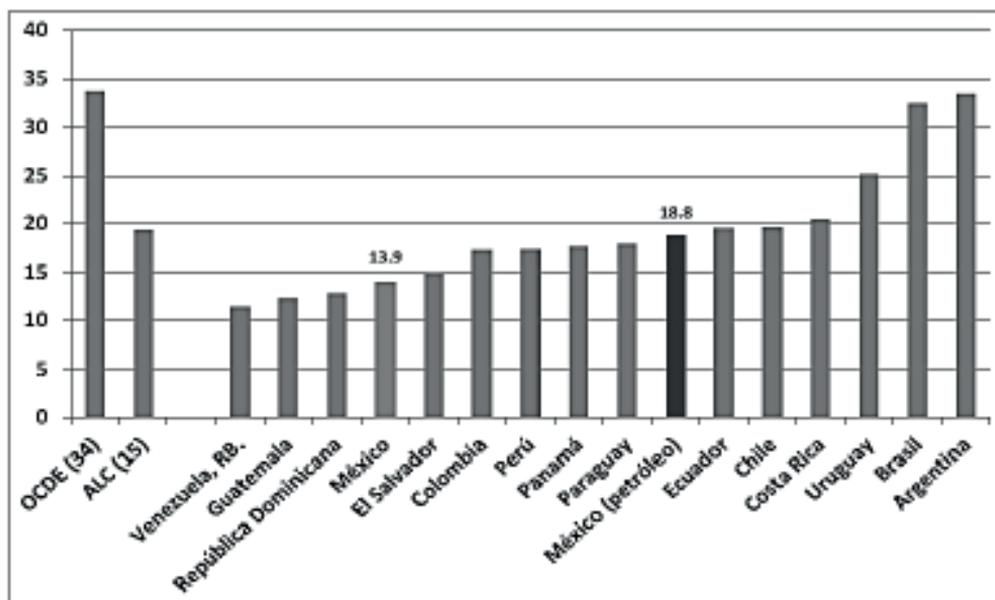
gastos. Hay que reformar el sistema de financiamiento de los estados y el federalismo fiscal. Hay que mejorar la calidad medioambiental, y mejorar los incentivos para operar en la economía formal. También hay que mejorar el clima de negocios. Y luchar contra la erosión de la base imponible y el traslado de los beneficios. Esto tiene que ver con los impuestos que no pagan las empresas multinacionales, porque abusan de los tratados o también abusan de las leyes domésticas y abusan de los paraísos fiscales. Y para terminar, hay que fortalecer la administración tributaria y el intercambio de información entre países, para luchar contra la evasión y la elusión tributaria.

Comencemos con la baja recaudación tributaria. La recaudación tributaria, como porcentaje del PIB de México está muy por debajo de la de los otros países de la OCDE. Si bien las tasas impositivas nominales no distan mucho de las de otras economías, todavía resultan en una recaudación demasiado baja. En 2010 se recaudó el 18.8 por ciento del PIB, mientras que el porcentaje promedio de los países de la OCDE era 34 por ciento del PIB. Si se eliminan los impuestos relacionados con el petróleo, México recaudó solamente el 14 por ciento del PIB en 2010.

Uno podría pensar que México es un país todavía en desarrollo dentro del club de los países ricos. Pero si uno compara con los países de la región de América Latina, la situación no es mejor. El promedio de recaudación tributaria en América Latina es del 15 por ciento del PIB, y sin los tributos relacionados al petróleo, México queda por debajo del promedio de esta región (Gráfica 1). Estas son estadísticas alarmantes.

Estamos en este momento evaluando los resultados en el año 2011, y parece que México recaudó 19.7 por ciento del PIB, todavía muy por debajo del promedio de la OCDE. Estos resultados de México indican que la base impositiva de México es considerablemente menor de la de los países de la OCDE, ya sea porque la definición legal de dicha base es muy estrecha, o bien, debido a la existencia de puntos débiles en la administración y recaudación de impuestos.

Gráfica 1
Recaudación Tributaria en América Latina en 2010 (% del PIB)



Fuente: Estadísticas Tributarias en América Latina, 2012

Fuente: *Estadísticas Tributarias en América Latina*

El desempeño económico de México durante los últimos 20 años no ha estado a la altura de sus posibilidades, si se compara con el dinamismo de otras economías emergentes. Para mejorar la capacidad productiva y fomentar el crecimiento económico, México debería continuar con el aumento del gasto en infraestructura, educación y en el sistema de salud. Para esto hay que recaudar más, y reducir la dependencia en ingresos relacionados al petróleo.

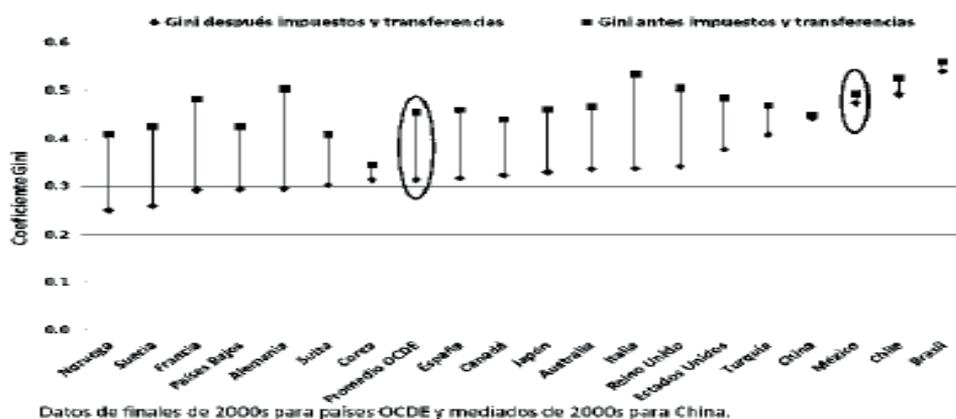
Otro importante reto es la desigualdad. México es uno de los países con más desigualdades de la OCDE y cuenta con más de la mitad de su población viviendo en condiciones de pobreza. Desafortunadamente, el Sistema Fiscal de México no reduce las desigualdades.

En la gráfica 2 se presenta una comparación del Índice de Gini, antes y después de impuestos y transferencias, en países de la OCDE y de América Latina. Pese a que en México la desigualdad con ingresos ha ido disminuyendo recientemente, el impacto que tiene el sistema de impuestos y transferencias para reducir la desigualdad es mucho más débil que en la mayoría de países de la OCDE.

¿Cómo se explica este resultado? En primer lugar, México tiene muy bajas transferencias sociales, por ejemplo, no existen beneficios relacionados al desempleo; y la recaudación, que es muy baja, no permite transferencias sustanciales, por eso hay que recaudar más.

En segundo lugar, el nivel de la informalidad implica que muchas personas, en particular los más desfavorecidos, no se benefician de las transferencias. Es claro que México precisa una estrategia formal, tal como se subraya en el Plan Nacional de Desarrollo de 2013 a 2018 para reforzar los incentivos para que los trabajadores se incorporen al sector formal. En tercer lugar, la tasa máxima del Impuesto Sobre la Renta de personas físicas es relativamente baja, y la base imponible muy estrecha. En conclusión, el Sistema Fiscal en México no reduce desigualdades, aunque hay ciertos impuestos que pretenden reducir la desigualdad, como es el IVA, pero en realidad no disminuye la desigualdad.

Gráfica 2
Desigualdad en países OCDE y América Latina



Estructura tributaria actual

Ahora, para determinar cómo recaudar más hay que examinar la estructura tributaria. En la gráfica se pueden ver las estructuras de Brasil, Corea, Estados Unidos, Chile y México; esta gráfica demuestra el porcentaje de ingresos tributarios del PIB, y los distintos componentes de los ingresos tributarios.

La estructura tributaria de México es parecida a las estructuras tributarias en los países de la OCDE, con una excepción, y una excepción muy importante: México recauda mucho menos que los otros países, con los impuestos sobre la propiedad. Para recaudar más, México debería enfocar su reforma tributaria en varios impuestos, por ejemplo, el IVA, el Impuesto sobre la Renta; sobre personas físicas; y el Impuesto sobre la Propiedad, el predial.

El problema tributario no se podrá resolver con un solo impuesto, así es que se van a tener que establecer impuestos más altos de los que ya tienen, y a lo mejor, impuestos nuevos.

Gráfica 3
Estructura tributaria en países OCDE y América Latina

Total tax revenue as a percentage of GDP 2010					
	Total tax revenue	Personal and corporate income tax	Social security contributions and payroll taxes	Taxes on goods and services	Property and other taxes
OECD Average	34	11	9.5	11	2
Brazil	32	7	9	14	2
Korea	26	7	6	8.5	4.5
United States	25	11	6	4.5	3
Chile	20	7.5	1	10	1
Mexico (*)	19 (14)	5	3	10 (5)	0.5

* tax revenues excluding oil revenues are shown within brackets

Fuente: Estadísticas Tributarias de la OCDE, 2012

Impuestos sobre la Propiedad

En cuanto al Impuesto sobre la Propiedad, México ocupa el último lugar en los países de la OCDE en recaudación de este tipo de impuestos, que incluyen los impuestos sobre sucesiones, donaciones, transacciones financieras de capital; impuestos recurrentes sobre patrimonio neto e impuestos recurrentes sobre propiedad inmobiliaria. En México se recauda muy poco con estos impuestos, y especialmente, con el impuesto recurrente sobre propiedad inmobiliaria. Uno por ciento de la recaudación total, en comparación a 3 por ciento, en los países de la OCDE. El Estudio de la OCDE “Impuestos y Crecimiento Económico” concluye que los impuestos recurrentes sobre propiedades inmuebles son los impuestos que hacen menos daño al crecimiento económico. Obviamente, esto no toma en cuenta los problemas de resolver la desigualdad, pero sí como impuesto es el que menos daña el crecimiento económico, y por lo tanto es un impuesto muy importante.

En México, como en la mayoría de los países de la OCDE, estos impuestos son subnacionales. Pero los estados y municipios de México dependen demasiado de las transferencias del gobierno central y no tienen mucho incentivo para establecer sus propios ingresos tributarios, tales como el impuesto sobre la propiedad. Sus anticuados registros de propiedad han supuesto una importante limitación, a la que se suma la falta de una estrategia coordinada entre los distintos niveles de gobierno para resolver este problema. Esto se relaciona al tema y a los retos del sistema de federalismo fiscal en México, tema que se abordará en un apartado posterior.

Impuestos relacionados con el Medio Ambiente

Pasemos ahora al tema de los impuestos y los ingresos tributarios relacionados con el medio ambiente. Desde que la OCDE realizó la evaluación del desempeño ambiental de México en 2003, el país ha tomado importantes iniciativas para mejorar su política medio ambiental y su marco institucional, pero lograr un crecimiento de México requerirá una mayor coherencia en las políticas tributarias, energéticas y de transporte.

México dedica cuantiosos recursos a los subsidios a la energía, mientras que los ingresos por concepto de impuestos ambientales son bajos, debido en parte a los subsidios, a la gasolina y el diesel. Debido a que los subsidios a la energía fomentan mayor consumo energético y desalientan las inversiones en eficacia energética, existe una tendencia internacional a dismantelar estos subsidios. México debería seguir esta tendencia.

Los bajos impuestos sobre los vehículos, baja aplicación de las regulaciones y créditos fiscales sobre los peajes a las empresas de transporte también han reducido los estímulos para mejorar la eficiencia energética en el sector. Estas políticas han repercutido en forma adversa para lograr un cambio hacia vehículos más pequeños, más eficientes, y de baja emisión. Los impuestos sobre los vehículos fomentarían un mejor desempeño ambiental y estarían en línea con estándares ambientales internacionales. Desgraciadamente, sólo se aplican en unos pocos estados de México.

El impuesto anual sobre la propiedad o uso de vehículos, la tenencia, se transfirió del gobierno federal a los estados en 2012, pero menos de la mitad de estos han implementado dichos impuestos. Quiero señalar que a través de impuestos sobre el medio ambiente para mejorar el crecimiento verde sí se podría lograr una recaudación mayor y también mejorar el ambiente.

El IVA en México

Con respecto a la recaudación del IVA, el cual es un tema muy sensible para México, el país sólo recauda el 30 por ciento del potencial recaudatorio del IVA, lo que nosotros llamamos el VRR Ratio. La recaudación de IVA alcanzó sólo el 3.9 por ciento del PIB en 2010, la más baja a nivel de la OCDE y la segunda más baja en América Latina.

El promedio en América Latina es el 6 por ciento. México solamente ha recaudado el 30 por ciento del potencial recaudatorio del IVA y nosotros hemos calculado este 30 por ciento al determinar la diferencia entre la recaudación actual con la recaudación que se podría obtener con un sistema puro del IVA, es decir, con la aplicación de una tasa estándar en toda la base imponible

potencial y una recaudación del 100 por ciento. Se debería analizar como parte de la reforma fiscal cómo aumentar los ingresos percibidos del IVA, y buscar otras formas más eficientes para apoyar a los más desfavorecidos.

Federalismo Fiscal

En cuanto al tema del federalismo fiscal, los gobiernos subnacionales en México representan casi la mitad de los gastos gubernamentales, pero la mayoría de estos gastos se pagan con transferencias del gobierno federal. Los gobiernos subnacionales tienen el derecho de establecer sus propios impuestos, tasas y bases impositivas sobre el impuesto sobre nóminas, impuestos sobre vehículos, impuestos sobre la propiedad y tarifas al usuario. Los estados también tienen la responsabilidad de la recaudación del impuesto a pequeños contribuyentes, pero los gobiernos subnacionales no optimizan esta autonomía y siguen dependiendo de las transferencias del gobierno central. Por lo tanto, las entidades subnacionales mexicanas están muy lejos de autofinanciar totalmente sus gastos, a diferencia de otras federaciones como Estados Unidos y Canadá.

Impuestos sobre las Empresas

Ahora vamos a comentar acerca del impuesto sobre las empresas en México. El sistema tributario sobre las empresas es muy complejo y muy distorsionante y no genera mucha recaudación, así que es necesario hacer algunos cambios. Casi todos los sistemas de tributación de empresas son complicados, así que no vamos a lograr una simplificación total, es un campo muy complicado, pero sí se podrían hacer ciertas cosas y hemos recomendado reducir la amortización acelerada, porque a través de amortización acelerada, principalmente las empresas grandes y exitosas tienen el máximo beneficio, mientras que las nuevas empresas que no tienen muchas utilidades, no pueden percibir el mismo beneficio.

¿Y por qué tienen esta amortización acelerada? Porque la tasa del impuesto es alta. Sería tal vez mejor reducir la amortización acelerada y a la vez reducir la tasa del impuesto sobre la renta, de esta forma se podría apoyar

de una manera más eficaz a las empresas más pequeñas. De igual forma, se debería limitar la deducción de intereses, especialmente entre empresas relacionadas, así como modificar las reglas sobre la capitalización de intereses, lo que se llama *CFG Legislation*, para mejorar el sistema de control del abuso de préstamos entre empresas relacionadas lo cuales se hacen a través de paraísos fiscales para bajar la tasa efectiva del impuesto. Asimismo, se podrían hacer otros cambios para limitar las deducciones de intereses; la OCDE está actualmente trabajando para establecer reglas globales sobre el tema de las deducciones de intereses entre partes relacionadas, así que México podrá beneficiarse de estas reglas.

Otro problema del sistema de impuestos sobre las empresas es la estructura del sistema de consolidación. Hay un potencial de abuso de este sistema y se debería modificar. Por ejemplo, las maquiladoras que por lo general no tienen el derecho de deducir las pérdidas excesivas, dentro del marco de una consolidación sí pueden trasladar o dar sus pérdidas a otras empresas normales para así poder bajar el impuesto total, así que eso es un cambio que se debería considerar; también se podría eliminar el uso de las pérdidas en forma más general.

Tocando el tema del IETU, vale la pena mencionar que este impuesto es un impuesto mínimo alternativo, no es algo que todos los países tienen, pero sí es algo que es muy útil y ha sido muy exitoso aquí en México; es una forma de tratar de prevenir los abusos y hay algunos que deberían tener solamente un impuesto sobre las empresas, pero por ahora parece que sería bueno seguir con el IETU y tal vez incrementar su tasa para evitar los abusos y la reducción de los impuestos de una forma no contemplada en la ley, por ejemplo, a través de la planificación tributaria agresiva.

Régimen de Maquiladoras

Con respecto a las maquiladoras, este régimen ha sido muy exitoso pero con un costo muy alto en términos de recaudación; se debería evaluar si modificar este régimen o reducir sus beneficios podría ser útil y analizar si hacerlo no tendría consecuencias negativas para la economía de México. Mientras los

costos de producción en China van subiendo, ¿qué tan fuerte sería el impacto de un régimen para las maquiladoras menos generoso? Es algo que deberían contemplar cuando se discutan las propuestas de reforma fiscal.

Se podría limitar el régimen únicamente a negocios de importación, ensamblaje, exportación, es decir, volver a la situación antes de 2006. En 2006 ya el programa se extendió a muchas más empresas y esto por consecuencia resultó en una baja recaudación. Se podría pensar en reducir las deducciones y créditos fiscales, el impuesto sobre la renta y el IETU, y eliminarlas gradualmente. En diciembre de 2013 vence el plazo para determinar cómo va a continuar el régimen de maquiladoras en México, y la OCDE considera que sería mejor evaluar primero el régimen antes de dejarlo caducar, o evaluarlo para poder ver realmente cuáles son los beneficios y cómo se podría recaudar más. Nosotros hacemos esta sugerencia porque para las empresas la certeza es muy importante y tener esta incertidumbre en este momento no es algo positivo para la economía, así que se deberían tomar algunos pasos ahora para aclarar la situación para las maquiladoras.

Otra propuesta es mejorar la administración de las maquiladoras y crear una unidad dentro del SAT dedicada a las maquiladoras. De esta forma podrían evaluar mejor los problemas con las maquiladoras, la falta de cumplimiento, entre otros, y tener una administración de estas empresas más eficaz.

Impuestos sobre la Renta a Personas Físicas

En cuanto al impuesto sobre la renta a nivel personal, éste tiene una base muy estrecha, hay muchas deducciones y se podría ampliar la base de este impuesto para recaudar más, sin tener necesariamente un impacto negativo sobre las personas más desfavorecidas. Hay muchos tipos de remuneraciones que no son gravadas como los bonos, pago de vacaciones, entre otras. De igual modo, las remuneraciones en especie también están exentas o gravadas parcialmente. Las deducciones fiscales en México son muy generosas y éstas tal vez se podrían limitar de alguna forma y también se podrían introducir límites o transformarse en créditos fiscales para impulsar a la gente a presentar

declaraciones. La OCDE también ha sugerido aumentar las tasas máximas por encima del 30 por ciento y revocar la reducción planeada, pero diferida, de la tasa del impuesto sobre la renta de personas físicas. ¿Por qué? Porque hay que recaudar más.

Medidas para Reducir la Informalidad en la Economía

Pasemos al tema de la informalidad; esto ya se ha mencionado como un problema muy serio. En México hay que hacer reformas en los ingresos y los gastos para aumentar los incentivos a operar en la economía formal. Se precisa un enfoque global, sobre todo en las políticas del gobierno y no solamente sobre las políticas tributarias, sino sobre las otras políticas para aumentar los incentivos a incorporarse al sector formal de la economía. Se podría establecer un régimen de la seguridad social más redistributivo mejorando la calidad y el valor de los servicios sociales para los hogares de ingresos más bajos; condicional obviamente a la participación en el sector formal.

Las medidas fiscales podrían incluir cambiar la contribución al IMSS de una cuantía fija y mínima a un cargo proporcional al salario, porque la situación actual pone una carga muy pesada a las personas que no tienen salarios muy altos. También se podría transformar el subsidio para el empleo en un crédito fiscal reembolsable que sólo se recibe si se presenta la declaración de impuestos; otra forma de impulsar a las personas a integrarse en el sector formal.

Se podría reformar el régimen de REPECOS. Este régimen se elaboró con la idea de ayudar a las empresas pequeñas, pero es un régimen muy generoso. El régimen se podría, por ejemplo, reducir por la mitad, los 2 millones se podrían cambiar a 1 millón de pesos para entrar o para estar dentro del régimen. También se podría aumentar la tasa aplicable al nivel nacional para evitar la aplicación de tasas distintas por los estados. El problema de este régimen es que el régimen actual crea incentivos negativos y no positivos; para las empresas no crea el incentivo para crecer, porque es una imposición muy favorable y entonces se van a querer quedar debajo de los 2 millones de pesos, con una importante disminución en la motivación para crecer, porque no quieren pagar impuestos más altos y más complicados; también para los

estados hay incentivos negativos, porque los estados reciben estos ingresos, entonces no tienen incentivos fuertes para cuestionar si un contribuyente califica dentro del sistema de REPECOS o no, porque si deciden que el contribuyente no cumple con los requisitos del régimen entonces van a perder esos ingresos, así que es otro incentivo negativo para los gobiernos estatales.

Así que por esas razones se debería considerar cómo tratar de reducir la posible elusión dentro de este régimen, y tal vez sería mejor darle al SAT el poder de evaluar el régimen en el contexto de una reforma más global del federalismo fiscal.

La Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (BEPS)

Ahora vamos a pasar al tema de la imposición en el campo internacional y el tema de las empresas multinacionales, que pueden muy fácilmente hoy en día trasladar sus beneficios a paraísos fiscales o a otros lugares de baja o nula tributación a través de la planificación fiscal agresiva. El problema aquí es que lo que las empresas hacen está dentro del marco de la ley; por lo general, es un abuso tal vez de los tratados bilaterales o de las reglas, las normas dentro de los países.

Pero ahora, con el comercio internacional transfronterizo, es muy fácil lograr una baja o nula tributación a través de la planificación internacional. Y nosotros, dentro de la OCDE, nos hemos enfocado mucho durante los últimos 10 años en la evasión tributaria, pero ahora también nos estamos enfocando en la elusión.

Para tratar este tema tenemos que tener siempre en mente que el comportamiento de las empresas queda dentro del marco de la ley, entonces lo que tenemos que hacer es cambiar las leyes. Pero esto un país no lo puede hacer de una forma única, porque sin tener un estándar global pues las empresas se van a ir a otros países, entonces lo que estamos tratando de hacer dentro de la OCDE es establecer estándares globales y establecer recomendaciones para poder luchar de una forma más eficaz contra la planificación agresiva.

Este proyecto, que forma parte de los proyectos clave del G-20, es un proyecto que lo estamos elaborando no solamente con los países de la OCDE, sino también con todos los países del G-20 y los otros países emergentes, y todos están de acuerdo en que tenemos que atacar este problema de la doble no tributación.

Antes, cuando la economía global estaba en una situación mejor, los Estados no se preocupaban tanto sobre este tema, pero ahora por resultado de la crisis sí están muy enfocados en tratar de resolver este problema porque los legisladores determinan tasas de impuestos, pero si las empresas no pagan esas tasas o no pagan nada entonces de qué sirve la ley. Hay que hacer cambios a la ley para tratar estos temas.

Menciono algunos de los problemas principales en esta materia. En primer lugar tenemos las sociedades o instrumentos financieros híbridos y el arbitraje fiscal. Esto resulta principalmente en la doble no imposición, a través del uso de sociedades en paraísos fiscales o aprovechar las diferencias en el tratamiento de ciertas deducciones, por ejemplo un pago se podría considerar como un pago del interés y en otro país como un dividendo, entonces la empresa podría lograr la doble tributación a través de esas maniobras.

Tenemos el tema de la economía digital que ha permitido que ahora uno pueda comprar mercancías a través de Amazon, Google, etcétera, sin que la empresa tenga una presencia física dentro del país. Las normas internacionales que se crearon hace 100 años se basaban en una presencia física de la empresa para imponer los tributos en esa empresa, pero ahora las empresas pueden operar en otro país sin tener una presencia física. Actualmente se estudia esta problemática para ver si hay que tener una forma distinta de imponer los impuestos sobre esta forma de comercio. No es una pregunta muy fácil de contestar, porque la economía digital comprende muchas formas de operar, entonces tenemos que hacer un estudio y determinar si se debería tratar esta forma de comercio de una forma distinta o no. Cuando la OCDE publicó un primer estudio hace más de 10 años, se concluyó que realmente las reglas no se podrían aplicar a la economía digital en la misma forma en que se aplican al comercio normal.

También se estudian el tema del financiamiento con deuda entre partes relacionadas, porque hay muchos abusos a través de los pagos de intereses entre empresas. Los precios de transferencia siempre han sido un tema muy difícil y ahora aún más complicado porque ahora los beneficios se logran a través de los intangibles.

Por último, la OCDE continúa con el trabajo relacionado con los regímenes preferenciales. Vamos a enfocarnos más en la falta de transparencia, es decir, los acuerdos secretos entre ciertos países y ciertas empresas, y también enfocarnos en la falta de actividades sustanciales en los países, principalmente de baja o nula tributación.

Plan de Acción para Prevenir la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios

La OCDE pretende realizar ciertos cambios al modelo de convenio para evitar la doble tributación, también pensamos elaborar unas recomendaciones para que los países puedan modificar sus leyes internas, porque muchos de los problemas surgen de las disposiciones de las leyes internas.

También vamos a considerar cómo implementar todos estos cambios en una forma eficaz y rápida. Porque, por ejemplo, cambiar los tratados bilaterales, de los cuales hay por lo menos 3 mil en el mundo, llevaría mucho tiempo. Entonces estamos tratando de pensar en algún instrumento multilateral para acelerar el proceso de cambio.

Ahora, los trabajos de la OCDE sobre este tema podrían ayudar a México en términos de mejorar o impulsar el límite sobre las deducciones de gastos de intereses como ya mencionamos. También se podrían fortalecer las reglas sobre compañías extranjeras controladas, las cuales generalmente gravan rentas de subsidiarias situadas en países de baja tributación. Finalmente, a través de este proyecto también podemos ayudar a México a obtener mejores datos e información. Datos sobre el nivel de la erosión de la base imponible, más información proveniente de otros países. Esto nos lleva al tema de la transparencia para luchar contra la evasión y la elusión

La OCDE ha estado impulsando el intercambio de información entre países para poder luchar contra la evasión de una forma más eficaz, porque las administraciones tributarias no pueden cruzar las fronteras, pero los contribuyentes sí. Lo hacen para ocultar sus capitales y para establecer estructuras muy opacas para que las administraciones tributarias no puedan descubrir el fraude. El intercambio de información que hemos impulsado a través de ese proyecto ha sido un intercambio a solicitud. México por muchos años ha insistido en el intercambio automático y ahora, lo que queremos hacer es iniciar un proyecto piloto para el intercambio automático de información. Así que ésta es una novedad muy importante para México porque de esa forma va a tener esa información para poder luchar contra la evasión.

Fortalecimiento de la Administración Tributaria

Para concluir, hemos discutido mucho sobre la política fiscal, pero de igual manera hay que poner un énfasis el fortalecimiento de la administración tributaria, porque uno puede tener unas leyes muy buenas, pero si no se pueden implementar de una forma eficaz, entonces no van hacer exitosas.

En esta área la OCDE tiene algunas sugerencias para México:

- 1) Obligar a los contribuyentes a divulgar el uso de planificación fiscal agresiva u otros riesgos fiscales. Esto es algo que muchos países ya hacen. Por ejemplo, Estados Unidos requiere que sus contribuyentes divulguen posiciones fiscales dudosas (*uncertain tax positions*), las cuales no están contempladas claramente en la ley.
- 2) Fortalecer el SAT para mejorar los procesos de auditorías, incluyendo el tiempo de las mismas. Esto es algo muy importante porque si las auditorías llevan mucho tiempo, entonces se complica la posibilidad de llegar a una determinación correcta.
- 3) Desarrollar modelos para identificar los riesgos. La OCDE ha hecho varios estudios sobre este tema y México podría aprovechar esos estudios.

- 4) Fortalecer la unidad de grandes contribuyentes del SAT. Estos contribuyentes tienen situaciones tributarias muy complejas y es muy importante tener expertos en la auditoría de estos contribuyentes. También esto podría ayudar a mejorar la relación entre los contribuyentes y la administración tributaria.
- 5) Permitir que el SAT pueda resolver ciertos litigios sobre casos tributarios directamente con los contribuyentes.

La Matriz de Contabilidad Social como Instrumento de Análisis Estructural de la Economía Mexicana y sus Aplicaciones en Política Fiscal

Dr. Hugo Eduardo Beteta³

Director de la Sede Regional
de la CEPAL en México

Esta presentación se centra en un tema básico para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): la conexión entre la política fiscal y la igualdad. ¿Cuáles son los impactos redistributivos de la política fiscal? No es una pregunta simple y de hecho aquí no encontrarán ninguna respuesta, pero en la CEPAL hemos estado trabajando con una herramienta específica para México, para poder discutir técnicamente los impactos distribucionales de las medidas públicas. Esta herramienta es una matriz de contabilidad social para México; y está a la disposición, por supuesto, de las autoridades mexicanas para los análisis de la política fiscal.

3 Ha sido Ministro de Finanzas Públicas de Guatemala (2006-2007) y titular de la Secretaría de Planificación y Programación de su país (2004-2006). Entre 2007 y 2009 se desempeñó como Secretario General del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cuenta con un Doctorado en Desarrollo y Economía Política por el Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.)

Para la CEPAL es muy importante balancear los tres objetivos de la política fiscal. Por supuesto, el objetivo de contribuir a la estabilidad, es un objetivo importante, pero no es la atribución central de las finanzas públicas. De hecho en el Banco Central trabajan con la estabilidad de los precios y la estabilidad del sistema financiero. Y las finanzas públicas por supuesto que tienen un rol central en la estabilidad; pero también tienen un rol central en dos objetivos esenciales para México. Uno es el crecimiento económico y la transformación productiva de la economía mexicana y el segundo, por supuesto, reducir la lacerante desigualdad y ambos son funciones esenciales también de las finanzas públicas.

La situación tributaria y fiscal en México puede reducirse en dos ilustraciones.

Primero la carga tributaria ha permanecido baja y estable durante mucho tiempo. Aquí no se trata de la fiscal, incluido lo tributario y lo no tributario, sino sólo lo tributario, sin impuestos. La carga tributaria ha sido bastante estable en México desde 1960 hasta la fecha y ha gravitado alrededor del 10 por ciento del PIB; es el país con la menor carga tributaria de América Latina y también, por supuesto, la menor carga tributaria en la OCDE.⁴

Ilustración 1

- **La carga tributaria ha permanecido baja y estable por mucho tiempo.**
 - **Según la OCDE, entre los países desarrollados, México tiene la menor carga tributaria (10%) en el país con menor carga tributaria de América Latina. En Chile la recaudación tributaria es el doble de la mexicana, en la OCDE es casi el triple.**
- **Las desigualdades graves tributarias en las competencias paralelamente resultante al nivel del patrimonio de México agravado la recesión y la consolidación de deuda pública.**
 - **El “balancete fiscal” ha dejado déficit patrimonial de casi el 40% del PIB en 2010 y -30% del PIB en 2011.**
 - **Los ingresos tributarios en el sistema de comercio y en la creación de empleos a la transformación productiva de México.**
 - **La deuda política, sin que baja, traspare a generaciones venideras los problemas que esta generación se resuelve. Al menos a la desigualdad intergeneracional.**
- **El equilibrio de las finanzas públicas también se la paraliza las medidas la creación del gasto público, especialmente el de inversión pública.**
 - **La inversión pública en infraestructura en México no alcanza al 1% del PIB, mientras en economías emergentes de Asia es el 5% del PIB y en China, Tailandia y Vietnam oscila el 7% del PIB, y el promedio de LAC es del 2% del PIB.**

4 Tello, Carlos y Domingo Hernández, Sobre la Reforma Tributaria en México, en ECONOMIA, UNAM, volumen 1, núm.21, 2010, versión electrónica disponible en : <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/nueva/econunam/pdfs/21/03tello.pdf>

¿Por qué esa estabilidad? ¿Por qué es tan firme esta carga tributaria en México? Es una pregunta importante. Los reducidos ingresos tributarios se han compensado parcialmente con el uso del patrimonio de los hidrocarburos de la nación y la colocación de ayuda pública; pero si bien hemos tenido estabilidad fiscal, ésta ha sido a costa de usar el patrimonio de la nación.

Un patrimonio se usa para generar activos, para generar crecimiento, para generar nuevos activos, más patrimonio. Sin embargo en el caso de México, el patrimonio de la nación ha servido para cerrar, por supuesto, una brecha fiscal que es un objetivo que puede ser importante, pero se ha ido al pago de gasto corriente y no a la creación de nuevos activos que la economía mexicana demanda.

La deuda pública es baja también en México y es muy baja comparada con la de la OCDE. Pero la deuda también representa pasarle a la siguiente generación, los problemas que nosotros no podamos resolver hoy.

El equilibrio de las finanzas públicas también se ha perseguido mediante la contención del gasto. Es un tema que a veces ignoramos, especialmente el de inversión pública.

La inversión pública en infraestructura en México no alcanza el 1.0 por ciento del PIB y hay economías emergentes que compiten con México; las empresas de Asia tienen una inversión pública en infraestructura de cerca del 5.0 por ciento del PIB, no digamos en China, Tailandia y Vietnam, donde es el 7 por ciento del PIB y México está abajo del promedio latinoamericano en cuanto a inversión en infraestructura.

Entonces tenemos una carga tributaria baja que requiere comprometer el patrimonio de los mexicanos para saldar las cuentas y que de todas formas eso se complementa con contención en la inversión que por supuesto, le dificulta a las empresas competir con los mercados emergentes.

Ilustración 2

- El elevado gasto público por los subsidios atardece las necesidades de la población y genera las condiciones para transformar la economía y lograr mayores niveles de crecimiento en México.
 - 63 millones viven en pobreza y 39 millones viven con una vulnerabilidad; sólo 22 millones de mexicanos no son pobres ni vulnerables.
- El vacío de inversión pública es la sólo compensada por la inversión privada.
 - A pesar de que la "inversión extranjera" que ocupa el Comité Mexicano es de las más altas del mundo y correspondiente al PIB de la economía.
- La posibilidad de que México recupere el crecimiento, transforme su economía y genere el bienestar social universal está fuertemente relacionada con su reconciliación tributaria, es decir está determinada por la existencia de un Estado fiscalmente fuerte.
 - Las las compensaciones que forman parte del pacto por México representan 7.4% del PIB en ingresos tributarios adicionales. Sin una reforma de Fondo al Pacto corren de riesgo.
- **Es necesario un sistema tributario que: 1) atienda a los más débiles de gobierno, 2) repare equitativamente sus costos y beneficios, 3) atienda las necesidades de redistribución o redistribución que la corresponden a México por su nivel de ingresos y 4) como parte de un gran acuerdo nacional se permitirá transformar la economía de este país, mediante un desarrollo y de alta productividad económica y social. La transformación del sistema tributario mexicano es esencial para el Comité Productivo con igualdad.**

El gasto público no ha permitido atender las necesidades de la población y es un tema muy delicado. Lo dijo Grace; este trabajo que hemos hecho en la CEPAL, esos son datos del Coneval y nosotros en la CEPAL por supuesto tenemos también nuestros datos, pero miren, en México 52 millones de mexicanos viven en pobreza, 39 millones viven por lo menos con una vulnerabilidad; eso quiere decir que en cualquier crisis regresan a la pobreza, ya que están muy cerca de ella, y sólo 22 millones de mexicanos no tienen ni vulnerabilidad ni están en pobreza.

La política fiscal ha fallado en cumplir su función redistributiva, y cuando vemos la desigualdad es aún peor. Los ingresos de los hogares del 10 por ciento más rico de la población equivalen a todos los ingresos del 80 por ciento más pobre de México. Un decil tiene el mismo nivel de ingreso nacional que los ocho deciles más bajos. Es el tema de la desigualdad.

La política fiscal no ha resuelto atender las necesidades que además la Constitución garantiza; no son ocurrencias, están garantizadas por la Constitución mexicana. El vacío de la inversión pública tampoco ha sido llenado por la inversión privada. Uno podría decir: no hay inversión pública, pero la privada

ahí está. La inversión pública y la privada son complementarias. Es muy difícil pensar que sin inversión pública todo se va a hacer por la vía de los mercados, eso no es así.

La posibilidad de que México recupere el crecimiento, transforme su economía y garantice el bienestar social universal está íntimamente relacionada, por supuesto, con su recaudación tributaria. Está determinada por la existencia de un Estado fiscalmente fuerte. En la CEPAL creemos que es sumamente importante la existencia de un Estado fiscalmente fuerte para transformar la economía mexicana y que haya crecimiento para reducir la desigualdad y por supuesto para alcanzar un punto más virtuoso de estabilidad.

Es necesario un sistema tributario, primero que abarque a los tres órdenes de gobierno. No sólo es un tema del gobierno federal. Cómo crear los incentivos para que los estados y los municipios también hagan su parte. Luego, que se repartan equitativamente los costos y los beneficios, y en esto vamos a centrarnos mucho. Tenemos un ejercicio que hace una simulación de cuatro medidas y vamos a ver cómo pueden caer los costos y los beneficios en distintos niveles de ingreso en México.

Es muy importante también elevar los niveles de la recaudación a los estándares que corresponden a México por su nivel de ingresos. México no es un país pobre. Cuando uno mira los ingresos de México, a México le corresponde estar en otro lugar y también le corresponde estar en otro lugar fiscalmente.

Por último, que sea parte de un gran acuerdo nacional que transforme la economía de este país, reduzca su desigualdad y por supuesto le dé estabilidad económica y social a México.

Eso se dice muy fácil, pero es muy difícil hacerlo y nosotros hemos venido trabajando en el último año en una herramienta para discutir ordenadamente estos temas y es la matriz de contabilidad social.

Con esta herramienta hemos hecho cuatro análisis y quiero comenzar aclarando que estas no son recomendaciones de la CEPAL en absoluto, pero sí ilustran el tipo de análisis que podemos tener ya en México para conectar el

tema de la recaudación, que es inescapable en México —hay que aumentar la recaudación— con los temas de los niveles de pobreza y desigualdad.

Pensamos que a la vez que se aumenta la recaudación, tenemos que estimar cuáles son las medidas compensatorias para no aumentar la pobreza y la desigualdad, que ya de por sí son lacerantes. Tenemos una simulación para la aplicación del IVA a los alimentos y a las medicinas, para la eliminación del subsidio existente a la gasolina, aumentar el Impuesto sobre la Renta para los deciles más altos y grabar los impuestos a los activos de los bancos, sin considerar los préstamos. Esto, repito, no son propuestas de la CEPAL; es muy fácil a veces venir a proponer aquí, pero es parte de un proceso técnico y político y por supuesto les corresponde a las instituciones de México tomar esas decisiones. Nosotros simplemente ponemos a su servicio el instrumental analítico para ordenar esta discusión técnicamente.

Ilustración 3

¿Qué es una Matriz de Contabilidad Social?

• Una Matriz de Contabilidad Social recoge el total de las transacciones efectuadas en la economía, y posibilita así analizar no sólo su estructura productiva sino que, además, comprender el flujo circular de la renta al considerar la totalidad de los agentes económicos, esto es, sectores económicos, los hogares, las empresas, el gobierno y el sector exterior.

• Este instrumento permite un análisis exhaustivo e integrado, de la economía y de los principales agentes económicos que en ella intervienen. En particular, el enfoque adoptado permite analizar los efectos que tiene la implementación de políticas públicas concretas y distintas en los diferentes grupos socioeconómicos, el presupuesto gubernamental y los sectores económicos, convirtiéndose así en una herramienta cuantitativa y cualitativa para su formulación, análisis y evaluación.

• El análisis utiliza la matriz de cuentas producidas por 2000 para México considerando el sector económico. Incorpora también la encuesta de ingresos y gastos de hogares de ese mismo año.

Una matriz de contabilidad social es una herramienta que reúne todas las transacciones entre los sectores económicos, los hogares, las empresas, el gobierno, el sector externo de la economía y permite analizar los efectos en diferentes grupos de la sociedad mexicana de distintas políticas públicas.

El análisis que estamos presentando utiliza la matriz de insumo-producto del 2008, que se refiere a 61 sectores económicos, y también la encuesta de ingresos y hogares de ese mismo año.

Para cada una de estas medidas miren qué información produce este análisis. Cómo aumenta el costo de la canasta de bienes y servicios por decil de ingreso. La conexión entre los impuestos y el impacto en los hogares de cada decil. Luego cómo cambia la pobreza.

Tenemos pobreza urbana, pobreza rural, pobreza moderada y pobreza extrema. Por razones de tiempo les estoy presentando la pobreza urbana, pero tenemos los datos para la rural. No estoy presentando tampoco la incidencia de la pobreza. Éste es un tema importante.

Ilustración 4

Aspectos preliminares

• La tasa de pobreza moderada y extrema en la zona urbana y la rural fueron calculadas utilizando la encuesta de ingresos y gastos de los hogares para el año 2008. Los cambios estimados en estas tasas como resultado de los diversos niveles de políticas arancelarias consideramos como referencia sus niveles a la.

La incidencia, brecha y profundidad de la pobreza se refiere al porcentaje de la línea de pobreza que debería de ser transferido a un individuo pobre para salir de la pobreza.

• Para fijar los límites inferiores que determinan la pobreza moderada y la pobreza extrema, se usó la estimación del Consejo Nacional de Investigación de la Política de Desarrollo Social (CONEPD), según la cual la pobreza moderada para el 2008 correspondió a ingresos inferiores a 2,334 pesos mensuales por persona en la zona urbana y 1,500 pesos por persona en la rural. Por su parte, el límite inferior que determinó la pobreza extrema es de 878 pesos por persona en la zona urbana y 488 pesos por persona en la rural.

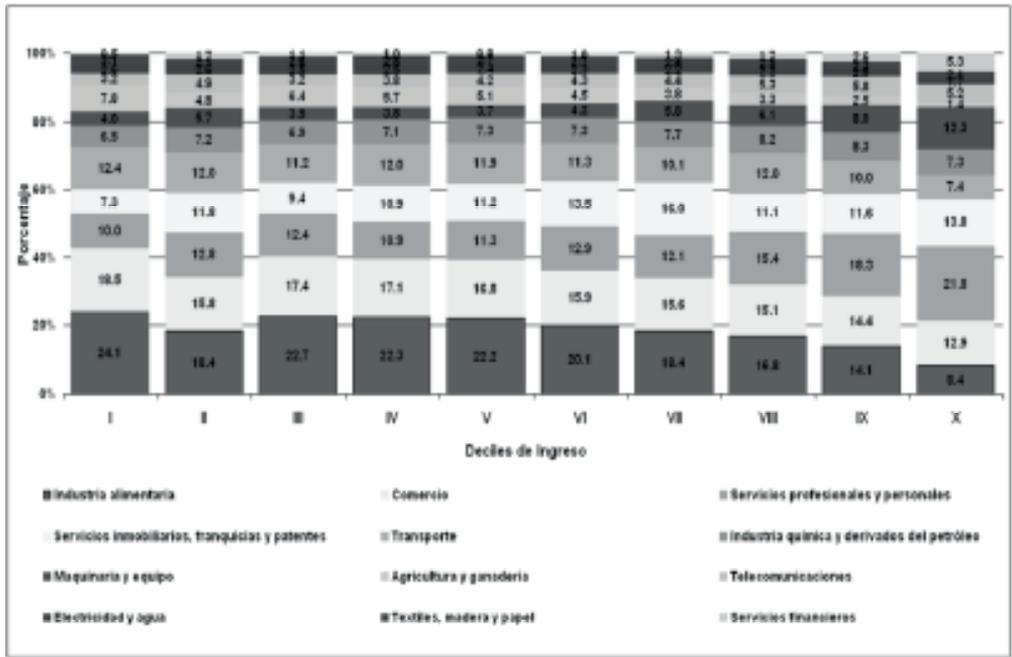
El nivel de pobreza puede estar en el 80 por ciento. En muchos de los deciles vamos a ver que una medida puede subir el nivel de pobreza en el decil uno del 99 al 100 por ciento, y esto es sólo a nivel de pobreza. Pero también cuánta es la incidencia, cómo aumenta la profundidad de la pobreza y la brecha es lo que mide la incidencia. Ese análisis también lo tenemos, pero no lo estamos presentando aquí.

Hay que tener en mente que no sólo el número de pobres aumenta, sino que los pobres se vuelven más pobres, y eso también debe estar reflejado en los análisis. Tal vez la innovación más interesante es estimar los niveles de compensación para que la pobreza y la desigualdad no se disparen. Estamos conectando las medidas de recaudación con las medidas compensatorias, si asumiéramos como un objetivo que la pobreza y la desigualdad en México no aumenten dramáticamente. Por supuesto luego cuánto rinde. Al final del día, uno como Secretario de Hacienda, tiene que ver que haya recaudación.

Análisis 1: Extensión de la aplicación del IVA de 16% a los alimentos y medicinas, los que actualmente se encuentran exentos de este impuesto.

Extensión y aplicación del IVA. Para ilustrarles algunos de los resultados; no estamos presentando todo el proceso de análisis, sólo cuál es la composición del gasto. Y miren qué interesante. En la Ilustración 5 está el decil uno, que es de los más pobres, y el decil 10, que son los más ricos. Se observa cómo cambia la composición. La parte verde son los alimentos, es la famosa Ley de Engel. Los pobres consumen una fracción mayor de ese ingreso en alimentos que los ricos. Es por eso que el tema del IVA a los alimentos preocupa mucho porque proporcionalmente, no en términos absolutos, los pobres consumen más alimentos.

Ilustración 5: Proporción del gasto de los hogares en los sectores económicos principales según decil socioeconómico

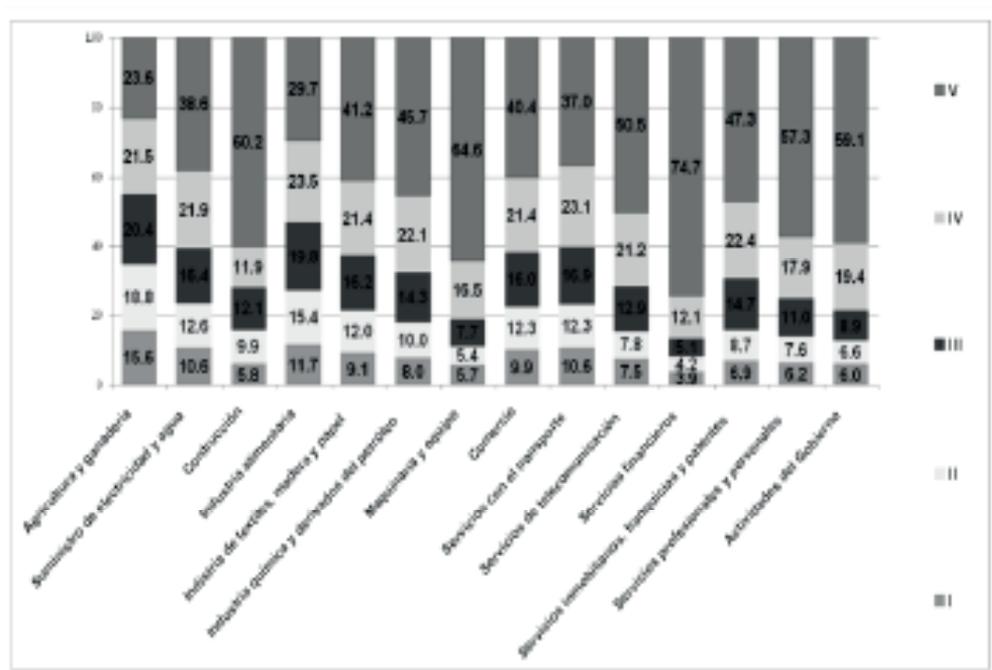


El color naranja, hasta arriba, son los servicios financieros. El decil más alto consume por supuesto más servicios financieros. Aquí empieza uno a desagregar cómo son los patrones de consumo de la estructura de gasto y cómo puede pegarles la política fiscal.

En la ilustración 6 es al revés. Se han consolidado los deciles en quintiles, es decir, en uno y el dos en color verde y el tres y cuatro en color amarillo y los hemos arreglado en columnas sector por sector. Por ejemplo el sector de servicios financieros, es la cuarta columna, de derecha a izquierda. Cuando uno mira el quintil cinco, que son los deciles nueve y 10, salta a la vista que consume muchísimos servicios financieros.

Uno podría preguntarse hipotéticamente si quiere mantener los niveles de pobreza y desigualdad por lo menos, vamos a tener medidas que se enfoquen en este sector porque ahí el consumo de los deciles más pobres es muy bajo; el de los deciles ocho y 10 es muy alto.

Ilustración 6: Participación del gasto sectorial por quintil de ingreso



No estoy diciendo que tenga que hacerse así, pero esa conexión entre la política fiscal y la política distributiva es parte de la esencia de la política fiscal de cualquier país. En la Ilustración 7 estimamos cómo cambiaría el costo de vida, por decil de ingreso, con datos de 2008 y 2010, tras la aplicación del IVA de 16% a alimentos y medicinas. Se observa la composición del cambio, en total para México, para el decil 1, el más pobre, el costo aumentaría un 7.35 por ciento y para el decil más rico un 2.41 por ciento.

Ilustración 7



En la Ilustración se diferencia que parte corresponde a los medicamentos y cuánto a los alimentos. El incremento del costo de vida por el impacto del IVA en los alimentos en los hogares del decil uno, es prácticamente el triple, que en el decil 10.

Ilustración 8

Recaudación tributaria adicional después de aplicar un IVA de 16% a los alimentos y medicinas

Decil	Recaudación adicional*	Recaudación sobre PIB (%)	Rec. sobre Ing. Tributarios (%)
1	21.922	0.18	1.82
2	25.559	0.22	2.12
3	26.869	0.22	2.14
4	29.899	0.25	2.48
5	34.607	0.29	2.87
6	37.172	0.31	3.08
7	38.507	0.33	3.19
8	38.324	0.32	3.17
9	43.653	0.37	3.61
10	57.857	0.49	4.79
Total	351.439	2.98	29.26

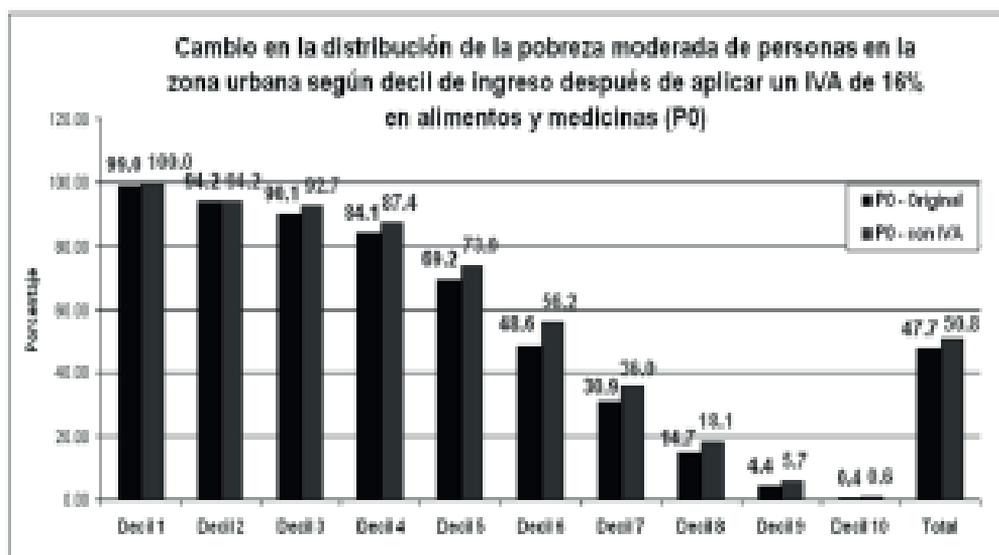
*miles de millones de pesos de 2018

En la Ilustración 8 se muestra la recaudación. La aplicación de una tasa de 16% de IVA a alimentos y medicinas llevaría a una recaudación adicional de 2.9% del PIB. Esto supone que no existe evasión tributaria. Con una evasión del IVA del 30% la recaudación tributaria adicional llegaría a 2.1% del PIB. Sin establecer ninguna compensación para los hogares más pobres, uno podría decir que esta medida podría recaudar cerca del tres por ciento del PIB, lo que es significativo, es como el 30 por ciento de los ingresos tributarios actuales.

Eso es típicamente lo que a uno le podría interesar como administrador de la Tesorería, pero como estas son política públicas, los objetivos son realmente complejos, uno tiene que preguntarse por supuesto ¿cómo cambia la pobreza? y ¿cómo cambia la igualdad? ¿Qué hacer al respecto?

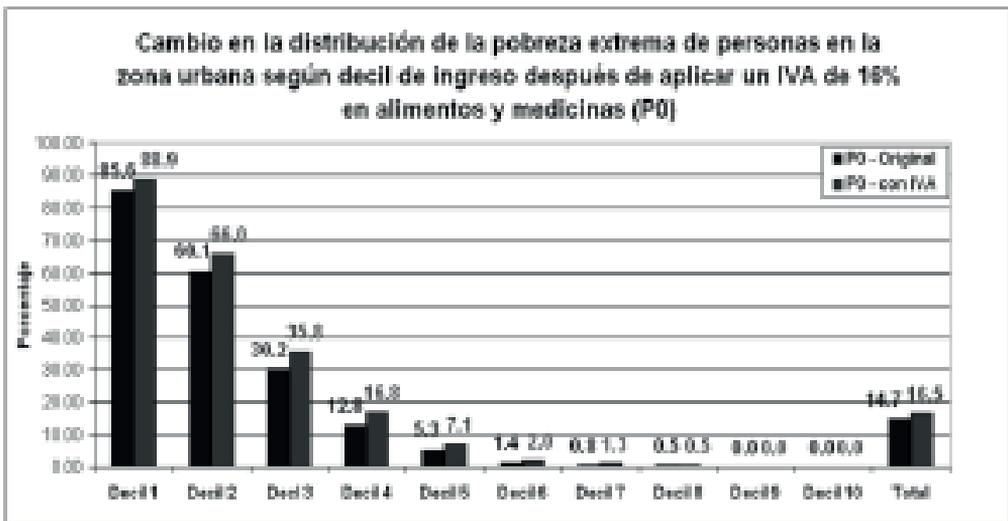
En la Ilustración 9 vamos a ver cómo cambia la distribución de la pobreza, aquí en este caso es la pobreza moderada, no es la extrema urbana, aunque tenemos los datos para todos. En el extremo derecho podemos ver que la pobreza moderada nacional en la zona urbana pasaría del 47.7 a 50.8 por ciento, más o menos tres puntos porcentuales de variación de la pobreza.

Ilustración 9



En el decil 1, entre los más pobres, la pobreza pasa de 99 a 100 por ciento, esto es un punto porcentual, no sube mucho, lo que sucede es que la pobreza entre los pobres se vuelve mucho más severa. A veces estos números de aumento de pobreza no capturan todo, digamos ¿cómo se profundiza la pobreza?, ¿qué es significativo? Un tres por ciento es mucho. Básicamente lo que uno pregunta con una incidencia es cuánto tomaría regresar a estos hogares a la línea de pobreza. Esa dinámica es importante aunque no la estamos considerando aquí.

Ilustración 10



¿Cómo cambia la pobreza extrema? En la Ilustración 10, vemos cómo la medida de generalizar la tasa de 16% de IVA afecta la pobreza extrema. La pobreza extrema es la que afecta a los hogares que no tienen suficientes ingresos para comer, esencialmente. El efecto es más severo.

Ahora abordemos lo que es el aspecto más innovador de este trabajo, que es el análisis de compensación monetaria, por la pérdida de poder adquisitivo entre los más pobres.

Ilustración 11

Recaudación tributaria adicional después de imponer un IVA de 16% a los alimentos y las medicinas y su efecto en los niveles de pobreza urbana (con evasión tributaria de 30%)

Decil hasta el que se compensa	Recaudación adicional ^a	Recaudación sobre PIB (%)	Rec. sobre Ing. Tribut. (%)	Pobreza moderada		Pobreza extrema		Gini
				P0	P1	P0	P1	
no se compensa	247,407	2,05	20,45	50,50	21,27	15,54	5,70	0,475
1	232,052	1,95	19,21	50,74	21,15	15,33	5,53	0,474
2	214,170	1,81	17,73	50,73	20,93	15,27	5,28	0,473
3	196,099	1,65	16,23	50,51	20,84	15,38	5,12	0,471
4	176,140	1,48	14,50	50,19	20,28	14,99	5,04	0,469
5	150,915	1,27	12,50	49,70	19,92	14,91	5,00	0,467
6	124,094	1,05	10,34	48,86	19,05	14,74	4,99	0,465
7	97,984	0,83	8,10	48,30	19,50	14,68	4,99	0,464
8	71,057	0,60	5,89	47,92	19,44	14,68	4,98	0,464
9	40,590	0,34	3,35	47,76	19,42	14,68	4,98	0,465
10	0	0,00	0,00	47,73	19,42	14,68	4,98	0,469

^aEn miles de millones de pesos de 2008.

Compensación hasta decil	Pobreza moderada rural		Pobreza extrema rural		Gini Rural
	P0	P1	P0	P1	
no se compensa	68,15	35,05	37,63	15,89	0,477
1	68,15	34,97	37,61	15,55	0,476
2	68,12	34,90	37,39	15,27	0,475
3	68,12	34,95	37,10	15,34	0,473
4	67,88	34,24	36,42	15,34	0,470
5	67,81	33,99	35,96	15,44	0,469
6	67,51	33,55	35,33	15,36	0,467
7	66,89	33,28	35,10	15,32	0,466
8	66,41	33,12	35,08	15,31	0,465
9	66,04	33,07	35,02	15,31	0,468
10	66,03	33,06	35,02	15,31	0,471

Aquí tenemos por decil ¿cómo es la recaudación tributaria? ¿Qué porcentaje corresponde a cada decil? y ¿cómo evoluciona la pobreza moderada y la pobreza extrema? según el nivel de compensación que se haga hasta cada decil.

Suponiendo una evasión tributaria de 30% y compensando desde el decil 1 hasta el decil 6 inclusive, la aplicación de un IVA de 16% a alimentos y medicinas podría llevar a una recaudación tributaria adicional de 1.05% del PIB, y el nivel de pobreza urbana subiría 1.1%, debido al efecto en los deciles 7 en adelante, que no fueron compensados.

Sin compensación a ninguno de los deciles, la recaudación podría aumentar en 2.1% del PIB (suponiendo nuevamente una evasión del 30%), pero el nivel de pobreza urbana aumentaría en 3.1%, para llegar a 50.8%.

Para este ejercicio se han elaborado las siguientes curvas de recaudación (Ilustración 12) aquí tienen la recaudación, en teoría la medida de imponer una tasa de 16% de IVA a alimentos y bebidas podría recaudar alrededor de dos y medio por ciento del PIB, pero la pobreza se dispararía de 47.5 a 51 por ciento de la población, según los datos de Coneval.

Ilustración 12



*Suponiendo una evasión tributaria de 30% en el IVA.



*Suponiendo una evasión tributaria de 30% en el IVA.

El punto es que si uno quiere mantener los niveles de pobreza, después de la medida, tiene que ir compensando, y esa compensación reduce, por supuesto la recaudación tributaria.

En resumen, el análisis de la CEPAL revela que suponiendo una evasión tributaria del 30 por ciento y compensando hasta el decil seis, este tema del IVA no sólo le pega a los más pobres, les pega a la clase media, por supuesto. Nosotros estimamos, ahí se mira en la gráfica, donde la pendiente de la curva es más fuerte, hasta ahí podría llegar la compensación. O sea, los primeros seis deciles debían ser compensados, según este análisis. Al final podría obtenerse una recaudación tributaria adicional del uno por ciento del PIB. Esto es con compensación. Sin compensación, podría llegar al doble, más o menos, al dos por ciento del PIB, pero la pobreza urbana subiría tres puntos, hasta el 50 por ciento.

Análisis 2: Eliminación del subsidio existente a la gasolina.

La eliminación de subsidio existente a la gasolina, además de los costos que todo mundo conoce, también tiene beneficios, en términos ambientales, recaudatorios, distributivos, es una medida muy interesante. En 2012 el subsidio a las gasolinas totalizó 220,000 millones de pesos.

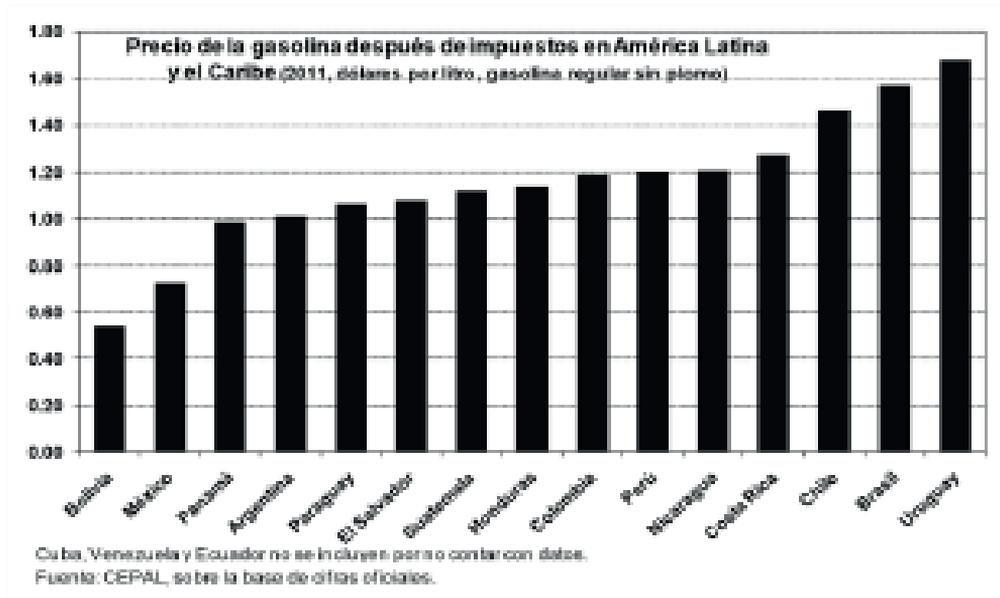
Metodología:

1. Subsidio a las gasolinas en 2012: 220,000 millones de pesos.
2. Se buscó una tasa de aumento que aplicada sobre al valor del producto bruto del sector “derivados del petróleo” generara ingresos adicionales por la suma anterior.
3. El resultado de la simulación indica que aplicar una tasa de aumento de 30% hubiese generado en forma directa 195,634 millones de pesos (1.65% del PIB del año 2008), equivalentes al monto del subsidio en 2012 (220,000 millones).
4. Adicionalmente, la aplicación de una tasa de 30% a las gasolinas generaría un aumento adicional de 42,743 millones de pesos (0.36% del PIB), debido al aumento en la recaudación del IVA por el alza de precios registrada en los restantes sectores económicos, tanto de bienes como de servicios.

Calculamos cuál podría ser la tasa de aumento de los combustibles para evitar este subsidio.

Comenzamos comparándola con los precios de la gasolina en otros países, excepto Estados Unidos, la comparación siempre es con Estados Unidos y no es un buen comparativo.

Ilustración 13

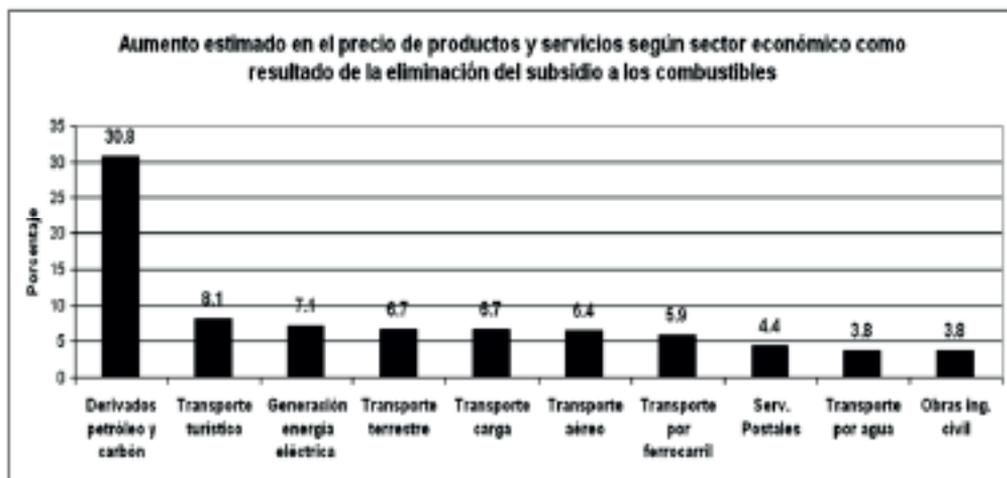


En la Ilustración se emplean dólares de 2011 por litro para la gasolina regular sin plomo; se aprecia que aún con las medidas de los gasolinazos que ocurren mes con mes, el precio de la gasolina está muy por debajo que sus pares latinoamericanos, sólo Bolivia la tiene más barata que México. Los consumidores de países menos ricos que México están pagando costos de combustibles más altos, la eliminación del subsidio permitiría a las finanzas públicas mexicanas a hacer más por la transformación de la economía mexicana y por la reducción de la desigualdad en este país.

En la Ilustración 14 vemos cómo afecta la eliminación del subsidio a las gasolinas a los distintos sectores económicos, esta medida tiene riesgos inflacionarios, por supuesto, no queremos inflación. Esto es una consideración que el Banco Central debe tener en mente y también las finanzas públicas.

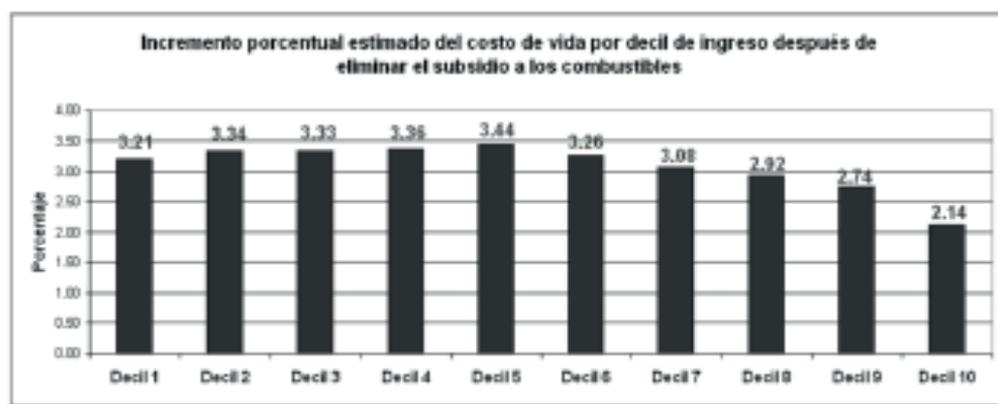
En la Ilustración 14 se muestra el porcentaje de aumento estimado en el precio de productos y servicios, según sector económico, como resultado de la eliminación del subsidio a los combustibles. En el análisis, todos los sectores se ven afectados y eso a su vez repercute en los consumidores con los aumentos de los precios. Los sectores más afectados son los derivados del petróleo, el transporte tanto el turístico como el terrestre, la generación de la energía eléctrica.

Ilustración 14



En la Ilustración 15 se aprecia cómo aumenta el costo de canasta por decil. El aumento de costo de vida es más homogéneo, le afecta en tres por ciento a los más pobres y un dos por ciento al decil de más alto ingreso, pero es mucho menos la diferencia, el mayor efecto se concentra en la clase media, por eso es que a muchos políticos no les gusta, son los que votan. Este es un subsidio que es mucho más parejo.

Ilustración 15



En la ilustración 16 se muestra ¿cómo se ve afectada la recaudación? ¿Cuánto rinde si queremos compensar a los que pierden con esta medida?

Ilustración 16

Recaudación tributaria adicional después de eliminar el subsidio a los combustibles**

Decil	Recaudación adicional [†]	Recaudación sobre PIB (%)	Rec. Sobre Ing. Tributarios
1	10,258	0.09	0.88
2	13,987	0.12	1.16
3	14,047	0.12	1.16
4	16,174	0.14	1.34
5	19,390	0.16	1.61
6	22,186	0.19	1.84
7	25,183	0.21	2.09
8	27,050	0.23	2.31
9	34,886	0.29	2.89
10	54,406	0.46	4.50
Total	238,377	2.01	19.74

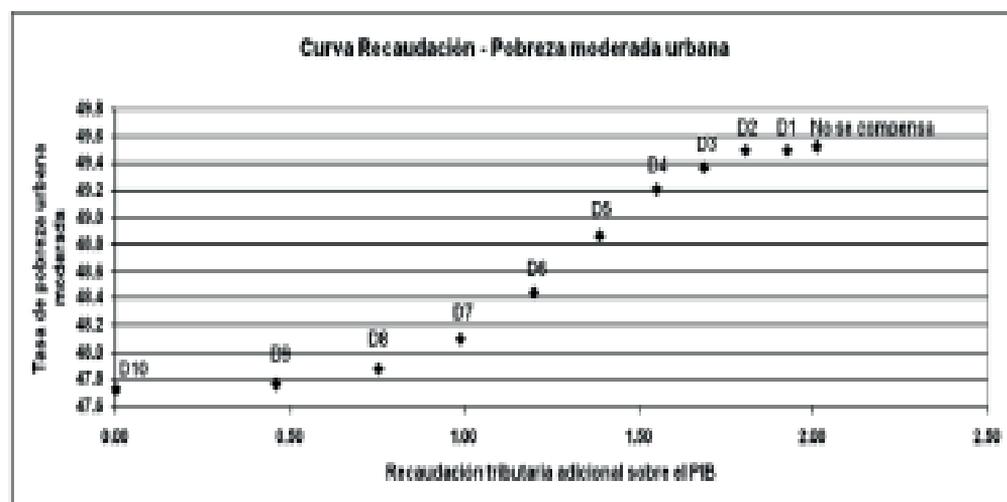
[†] miles de millones de pesos de 2008

^{**} Sin compensación por alza del costo de la vida.

Compensación hasta decil	Pobreza moderada rural		Pobreza extrema rural		Gini Rural
	P0	P1	P0	P1	
no se compensa	67.52	34.23	36.50	16.04	0.473
1	67.52	34.19	36.49	15.98	0.472
2	67.51	34.09	36.36	15.82	0.471
3	67.51	33.96	36.23	15.65	0.470
4	67.38	33.79	35.83	15.50	0.469
5	67.32	33.60	35.32	15.39	0.468
6	67.15	33.40	35.14	15.34	0.467
7	66.78	33.22	35.04	15.32	0.467
8	66.39	33.11	35.02	15.31	0.467
9	66.04	33.07	35.02	15.31	0.468
10	66.03	33.06	35.02	15.31	0.471

¿Cómo estaría la recaudación tributaria adicional, si se eliminara el subsidio sin compensación? Puede dar dos puntos, aquí se compara decil por decil, se puede ver que el decil 10 es el que más aporta, porque es el que más maneja, el que más consume gasolina. También daría alrededor de un 20 por ciento de los ingresos tributarios. Es substancial.

¿Cómo quedaría la recaudación al eliminar el subsidio? En este caso los efectos distribucionales son menores, en la tabla el decil 10 sin compensación, es punto 471, en la curva (Ilustración 17) aquí pasa a punto 469, pero es una medida que puede tener un impacto distribucional interesante.



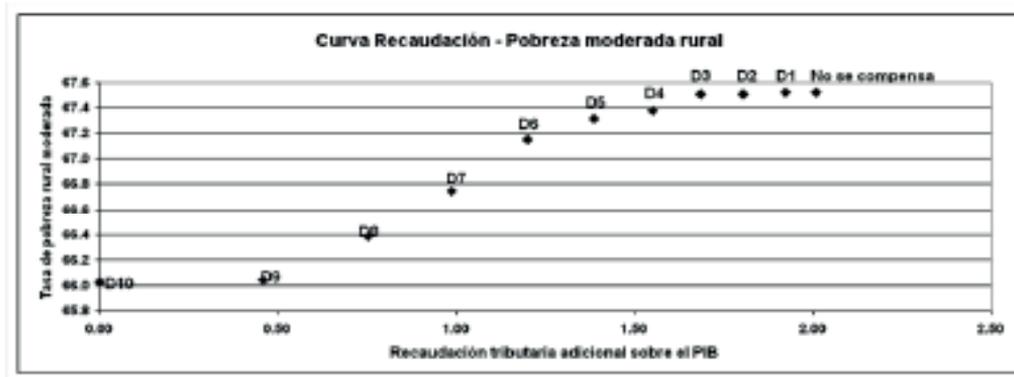


Ilustración 17

Luego la misma curva. Aquí vemos el nivel de recaudación sin compensación, como es el nivel de pobreza, si miden, la pobreza sube menos, luego según el nivel de compensación que uno considere, cuánto sería la recaudación y en cuánto serían los niveles de pobreza.

¿Qué pasa con los niveles de pobreza? Se compensa y aquí están los análisis distribucionales. Entonces, un poco lo mismo, en el decil 1 donde ya casi todo el mundo es pobre, la pobreza sube un poco. Cuando uno analiza la incidencia sí pega en la profundización de la pobreza, pero obviamente en cuanto al referido de la línea de pobreza, el número de personas pobres, no qué tan pobres son estos pobres, son alrededor de dos puntos, es mucho menos que el IVA.

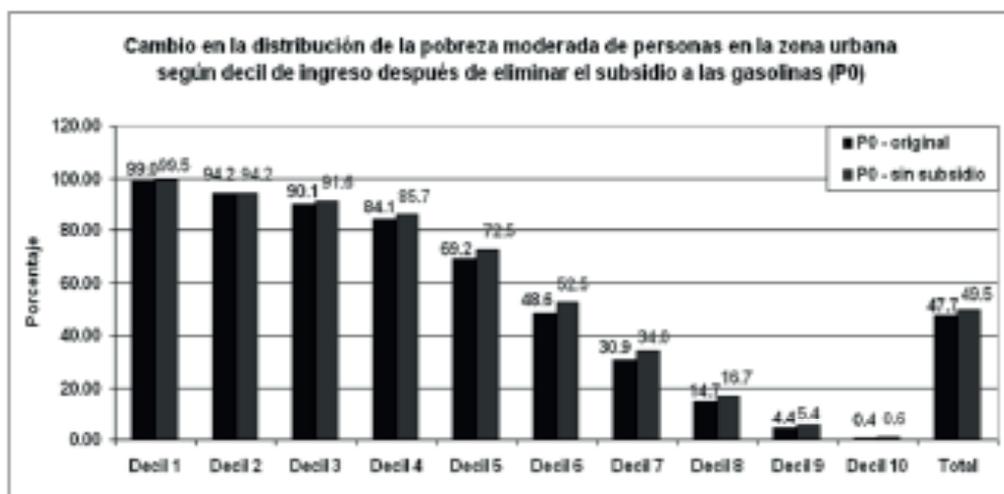


Ilustración 18

¿Cómo queda el cambio en la distribución de la pobreza extrema? Aquí en la pobreza extrema les pega por la segunda vuelta, que muchos de los costos de bienes y servicios que adquieren los pobres al subir los precios, les pega también por esta vía, pero es mucho más moderada.

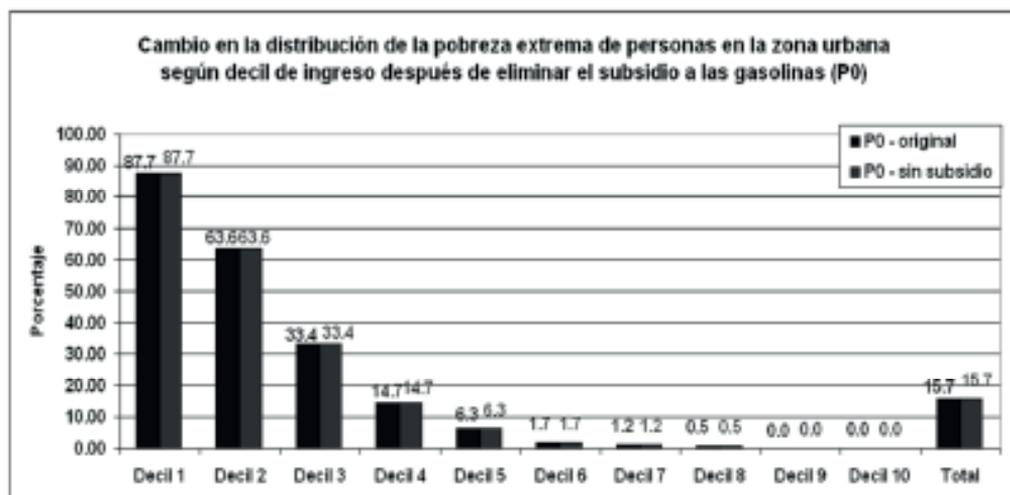


Ilustración 19

En resumen, la siguiente medida, si se compensa desde el decil 1 hasta el seis, la eliminación del subsidio a gasolinas podría llevar una recaudación adicional del 1.2 por ciento del PIB y el nivel de pobreza subiría menos de 0.7 por ciento del PIB, ya que no se compensaron al decil 7 en adelante. Sin compensación la recaudación podría aumentar en 2.0% del PIB, pero en esta caso la pobreza urbana aumentaría en 1.8% por sobre su nivel actual.

La ventaja de eliminar subsidios es que no tiene costos administrativos, en el caso de la compensación del IVA tendría que montarse en programas existentes y eso ya genera fricción de algún costo. En cambio la eliminación de un subsidio no tiene muchos costos administrativos. Sin compensación la recaudación podría aumentar un 2 por ciento y la pobreza aumentaría más o menos alrededor de 2 puntos sobre su nivel actual.

Análisis 3: Aumentar en 3.0% y 7.0% la tasa de impuesto a la renta pagada por el noveno y el décimo decil

La Ilustración 17 muestra la incidencia del impuesto sobre la renta de perceptores que reportaron ingresos por sueldos y salarios y que mencionaron estar afiliados a alguna institución de seguridad social como resultado de una prestación laboral.

Incidencia del Impuesto
sobre la Renta de los Hogares

Decil	ISR sobre Ingreso Bruto
1	-7.4
2	-2.0
3	-0.1
4	2.5
5	3.9
6	5.6
7	7.8
8	9.9
9	13.2
10	19.5

Ilustración 20

De acuerdo a lo anterior, la propuesta 3 llevaría a que el noveno decil pagara una tasa de impuesto estimada de 16.2% y el décimo decil una tasa de 26.5%.

Aquí se hizo una simulación para la Ilustración 21. Se trata de la tasa efectiva del ISR sobre el ingreso bruto, es la tasa efectiva, ¿qué pasaría si subimos el ISR a los deciles más altos?

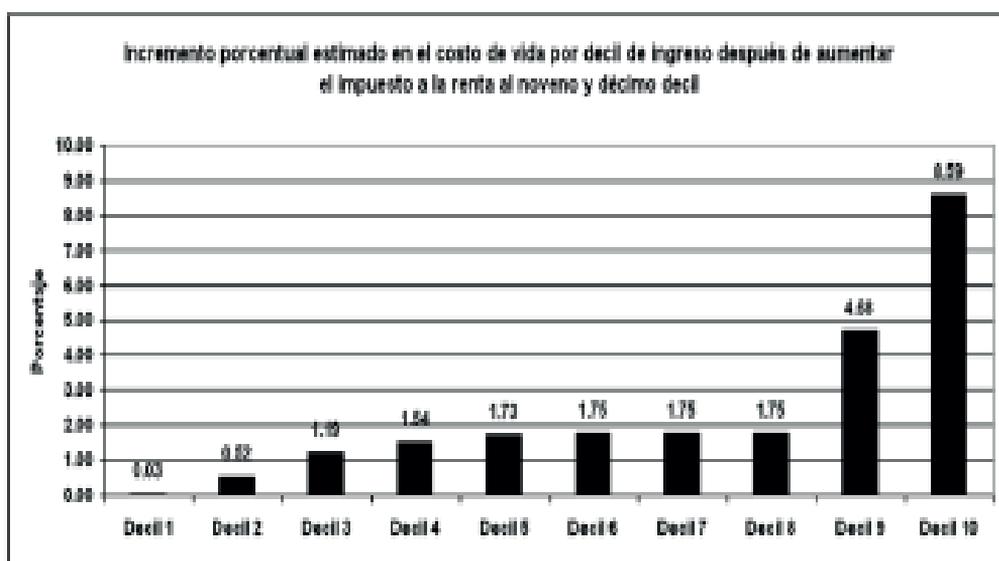


Ilustración 21

En la Ilustración 21 se aprecia cómo va a cambiar el costo de vida. Cuando se aplique el ISR a las personas, en el último decil es alrededor del 8.6 por ciento, el decil nueve sería alrededor del 5 por ciento, pero a los deciles más bajos les

pega mucho menos

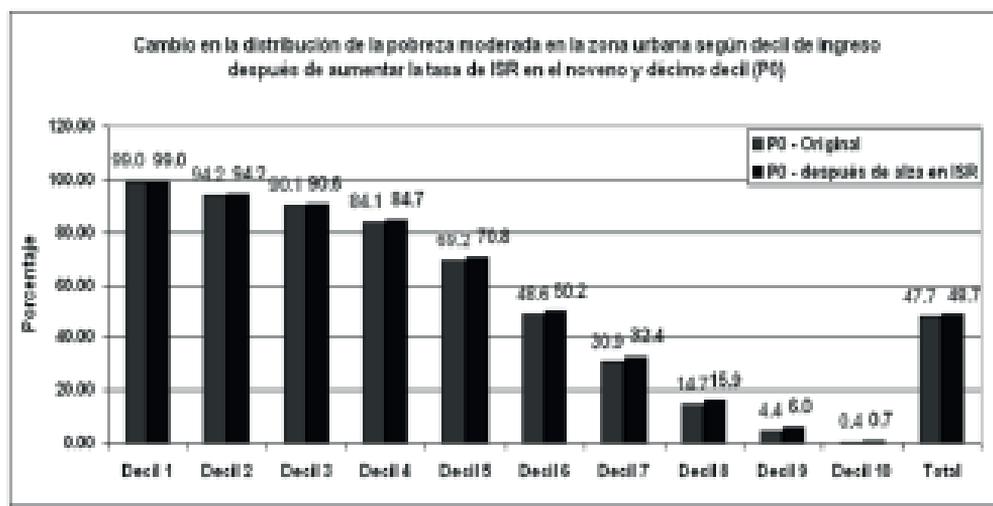


Ilustración 22

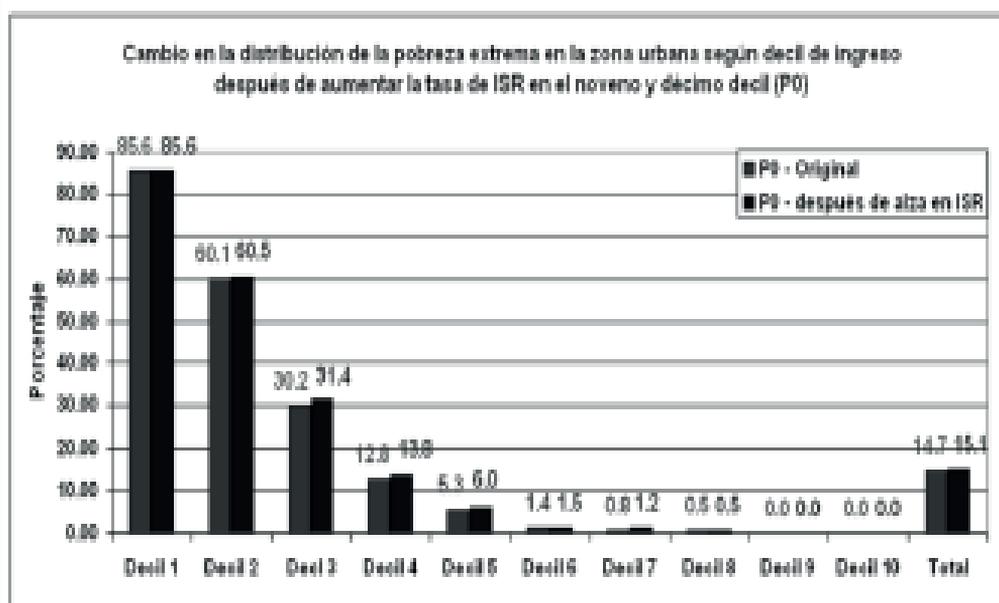


Ilustración 23

¿Cómo afecta esto los niveles de pobreza urbana en este caso? En las Ilustraciones 22 y 23 se observa el nivel de pobreza, que es muy poco, sube un punto, sí sube, pero obviamente en este caso está mucho más distribuida en los deciles superiores del ingreso. Igual la pobreza extrema que se mantiene bastante estable y es más bien en los deciles últimos donde se concentra este impacto.

Análisis 4: Gravar con un impuesto de 1.25% a los activos de los bancos, una vez deducidos los préstamos otorgados por estos.

¿Qué pasaría si gravamos con un impuesto del 1.25 por ciento de los activos de los bancos, entre los activos están por supuesto los préstamos otorgados y deberían de excluirse de esta medida los préstamos, para crear un incentivo a que los bancos presten. Además los que más consumen servicios financieros son los deciles nueve y diez y aquí vemos que una tasa impositiva podría recaudar, sin generar aumento de pobreza en la población.

- Una tasa impositiva de 1.25% permite recaudar 42,000 millones de pesos adicionales (0.27% del PIB estimado a diciembre de 2012).
- Esta medida no genera un aumento de pobreza en la población.

Resumen

En resumen, aquí tenemos cómo estaría la recaudación tributaria por cada medida, sin evasión y asumiendo una evasión del 30 por ciento, cómo aumentaría la pobreza moderada y extrema y cómo aumentaría –aquí sí– la incidencia de la pobreza, que es la profundidad de la pobreza.

Ésta es la parte más innovadora. Conectar la recaudación con el aumento de pobreza y de la profundidad de la pobreza para analizar la aplicación, por ejemplo, de un IVA, alimentos y medicinas sin compensación y con compensación.

La noción, yo creo que no debemos cerrarnos a explorar ninguna medida,

POLÍTICA TRIBUTARIA: DESAFÍOS Y TENDENCIAS

pero tendremos que conectarlo a las funciones esenciales de las finanzas públicas, que repito tienen que ver con el cambio estructural de la economía mexicana, la reducción de la desigualdad, garantizar los derechos que están en la Constitución, y por supuesto, mantener la estabilidad.

Como comentarios finales, aquí tenemos que la extensión y la aplicación del IVA del 16 por ciento a los alimentos y medicinas, es el que genera la mayor recaudación tributaria del 2 al 3 por ciento, según los niveles de evasión. No obstante, esta medida es la que genera mayor aumento de la pobreza. Eso para nadie es noticia. Y por eso es importante discutir la compensación.

Cuadro comparativo con las medidas fiscales analizadas y sus implicaciones en la pobreza urbana

	Recaudación tributaria adicional (% del PIB)		Aumento % pobreza		Aumento incidencia pobreza	
	sin evasión	con evasión	moderada	extrema	moderada	extrema
1.a - Aplicación de un IVA de 16% a alimentos y medicinas (sin compensación)	2.98	2.08	3.07	1.86	1.86	0.72
1.b - Aplicación de un IVA de 16% a alimentos y medicinas (con compensación desde el primer a sexto decil inclusive)	1.50	1.06	1.13	0.06	0.23	0.01
2. a - Eliminación del subsidio a las gasolinas (sin compensación)	2.01	2.01	1.79	1.06	1.03	0.37
2. b - Eliminación del subsidio a las gasolinas (con compensación desde el primer a sexto decil inclusive)	1.20	1.20	0.71	0.06	0.15	0.01
3 - Aumento del impuesto a la renta a los deciles 9 y 10.	2.60	1.82	1.00	0.42	0.36	0.08
4 - Gravación de un impuesto a los activos bancarios	0.27	0.27	-	-	-	-

La segunda medida que genera mayor recaudación tributaria es el incremento del ISR y aquí el ISR tiene la ventaja que genera sustancialmente, sin evasión, generando menos pobreza y menos desigualdad. El ISR para América Latina, no sólo para México, es una de las medidas que debe considerarse seriamente.

Y la siguiente es la eliminación del subsidio a las gasolinas. En este caso la pobreza aumenta, la pobreza relativa aumenta porque les pega por los costos de los bienes y servicios que los pobres consumen, y también la extrema, pero es por debajo en el caso del IVA a los alimentos y las medicinas y esta también es

un área en la cual se necesita análisis y discusión.

La última y cuarta medida, genera menos, es la de gravar con un impuesto a los activos de los bancos. Los bancos de México son muy estables, pero no prestan. O sea, es un sistema pequeño, la economía mexicana tiene un sector financiero como porcentaje del PIB que es menor relativamente que el de Nicaragua. Para una economía tan sofisticada como la mexicana, tenemos un sistema financiero que no presta, es un problema para el crecimiento, por supuesto, y se están haciendo muchas reformas al respecto.

Finalmente, la política hacendaria es el más poderoso instrumento del financiamiento para el desarrollo en México. Nos hemos acostumbrado a pensar que el financiamiento para el desarrollo es una cosa de la cooperación internacional, de la inversión extranjera directa.

En el financiamiento para el desarrollo, el principal instrumento son las finanzas públicas de una nación. Las finanzas públicas sufragan los recursos públicos necesarios para elevar la productividad y transformar su economía, y por supuesto, facilita que sus ciudadanos accedan a los derechos que garantiza la Constitución.

Retomar la centralidad de las funciones de crecimiento y redistributivas de la política hacendaria, al tiempo que se comparte la función de estabilidad con el banco central. Un mensaje esencial es retomar la centralidad de las funciones de crecimiento y transformación productiva y de reducción de la desigualdad de la política fiscal, porque la política fiscal no puede cargar sola el tema de la estabilidad.

Esta herramienta de análisis se encuentra a la disposición de las autoridades de México para simular los impactos distribucionales y recaudatorios de op-

ciones de medidas fiscales.

Política Tributaria, ¿Para qué?

Dr. Arturo Herrera⁵

Gerente de la Unidad de Gestión Pública
para América Latina del Banco Mundial

La política tributaria es útil en temas de crecimiento y de distribución del ingreso. En América Latina, el tema de la política tributaria frecuentemente se aborda como un tema básico, y empieza a partir de una premisa muy sencilla. Con la excepción de Brasil, que recauda alrededor del 36 por ciento del PIB, la mayor parte de los países de América Latina recaudan muy poco. Guatemala recauda el 11 por ciento del PIB, Paraguay recauda el 13 por ciento, México sin considerar la recaudación petrolera está alrededor del 12 por ciento del PIB. Y a partir de ahí se asume que lo que tenemos que hacer es recaudar. Sin embargo, una pregunta que nos tenemos que hacer es ¿para qué? y ¿hacia dónde van esos recursos?

Existe un enfoque tradicional que hace dos tipos de separaciones. La primera, entre política tributaria y gasto. Este enfoque establece que los temas distribucionales y sectoriales de educación, salud y equidad se aborden a partir del gasto; y que la política tributaria debe enfocarse únicamente en recaudar.

5 Fue Secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal (2004-2006) y Director General de Administración Financiera del GDF (2000-2004). Cuenta con un doctorado en Economía por la Universidad de Nueva York (NYU).

Este es el enfoque tradicional. El segundo elemento tradicional se refiere a que tenía que haber una diferencia entre la política tributaria y la administración tributaria.

En cambio, lo que nosotros estamos planteando es la posibilidad de construir un nuevo enfoque que reconozca la interacción entre la política y la administración tributaria, así como las idiosincrasias por país y sus distintas características culturales y estructurales. En América Latina, por ejemplo, hay tres países federales y el resto de los países son unitarios; eso hace que las relaciones entre los gobiernos centrales y los gobiernos nacionales sean muy diferentes. Quiero además, hacer énfasis en el tema del uso de los recursos, planteándonos una serie de preguntas. La primera es ¿para qué son esos recursos?, y la segunda, ¿hay que reconocer que hay temas de crecimiento y de equidad asociados al uso de esos recursos?

En América Latina hay una serie de problemas que podemos abordar en tres partes muy específicas. Primero hay un problema de crecimiento económico. Segundo, un problema de convergencia, es decir, aun cuando hay crecimiento económico, no necesariamente se está acercando al PIB per cápita de los países desarrollados; y tercero, hay un problema de distribución del ingreso.

En cuanto a la convergencia, alrededor del año 1900 el PIB per cápita en América Latina representaba el 30 por ciento del PIB per cápita de Estados Unidos. Esto es lo que en el Banco Mundial llaman los 100 años de soledad. Es decir, a partir de los últimos 100 años, y además de estar pasando por diferentes épocas, no ha habido una convergencia o un acercamiento hacia el PIB per cápita de Estados Unidos. Éste, por supuesto, no es el caso de países como Japón, como China, como los países del este asiático. México tampoco ha podido tener un proceso de convergencia, incluso si lo comparamos con los países del este asiático o con países como China o Chile.

El tercer problema tiene que ver con la distribución del ingreso a partir de la política fiscal. Recordemos que el coeficiente de Gini mide la distribución del ingreso, mientras más alto es ese coeficiente, mayor es la desigualdad en un país. Entonces, lo que podemos ver es que los países de América Latina no son

muy diferentes de los países de la OCDE antes de que se aplique una política fiscal a través de sus dos ramas, una política tributaria, que es cuánto se cobra y una política de gasto, que es, sobre todo, en materia de transferencias. Después de la aplicación de la política fiscal, el coeficiente de Gini baja muy poco en América Latina y en los países de Europa baja muchísimo. Es decir, los procesos de equidad que nosotros vemos en países como Noruega, Suecia, Francia, etcétera, no vienen explicados por un tema *ex ante*, sino a partir de lo que se hace con la política fiscal, tanto del lado de la política tributaria como de la política de gasto. Entonces, la política tributaria es un elemento importante que ayuda a explicar las desigualdades en América Latina. No es nada más algo que deba servir para proveer recursos a los países.

Esto no es un tema trivial. El país menos desigual de América Latina, que es Uruguay, es más desigual que el más desigual de los países de la Unión Europea, que es Turquía, por lo que la desigualdad en América Latina es uno de los problemas más serios.

En varias economías de la región, el ingreso post-fiscal no baja mucho el Gini, incluso, en algunos países aumenta; es decir, tenemos países que suelen tener una política fiscal claramente regresiva.

En todos los países, frecuentemente encontramos una discusión muy similar a la que se está dando en México, que es decir, cómo hacemos una reforma tributaria que nos permita recaudar más. Se trata de una reforma que es muy difícil que avance. Cada vez que se habla de una reforma tributaria, el primer tema a tratar es el de los privilegios de las exenciones, una vez que lo ponemos en la mesa empieza la negociación a partir de los cabildeos y la reforma va siendo minada hasta que llega a votarse en el Congreso.

Los colombianos decidieron hacer algo muy interesante, plantearon una reforma, en enero pasado, neutral en el ingreso pero con efectos distributivos. Hicieron que algunas series de privilegios a que estaban asociados los grupos de mayores ingresos tengan que ser eliminadas y que se mejorara la distribución para los grupos de menores ingresos. Curiosamente, esta estrategia dio resultado y es muy interesante porque al mismo tiempo y con algunos de los mismos instrumentos se podían haber planteado en una reforma recauda-

toria, se estaba poniendo énfasis en los aspectos distribucionales. Existen dos tipos de ingresos fiscales: los provenientes de impuestos a los ingresos (a las utilidades y a la renta) y los ingresos a la propiedad. En América Latina se recauda el 4.9 por ciento del PIB sobre las utilidades, mientras que la OCDE recauda el 11.3 por ciento. En tanto que en lo que se refiere a los ingresos a la propiedad, América Latina recauda solamente el 0.7 por ciento del PIB, y en la OCDE se recauda el 1.8 por ciento.

Entonces ¿cómo podemos avanzar? Lo que nosotros queremos subrayar es la necesidad de ligar dos aspectos que frecuentemente son omitidos. Uno es el problema de recaudación con el tema del pacto fiscal. Ahora, ¿qué entendemos por pacto fiscal? Frecuentemente lo que se entiende es que los arreglos fiscales suelen ser una expresión del contrato social. Es decir, queda muy claro lo que los ciudadanos están pagando, y al mismo tiempo como parte de ese contrato, reciben una serie de servicios.

En América Latina este pacto se ha venido minando por un efecto que podría ser muy bueno pero que no está ayudando, y es que una parte cada vez más importante de los ingresos de América Latina está asociada a recursos provenientes de materias primas, lo que genera que una parte muy importante de los ingresos fiscales venga de fuentes no tributarias.

En el caso de Argentina se trata de la soya; el petróleo en México y Brasil; el cobre en Chile y las regalías mineras y petroleras en Colombia. Estos ingresos, que son muy importantes, han quebrado esa liga entre lo que el ciudadano paga y los servicios que recibe. Y eso ha minado una cultura de la tributación por lo que debemos fortalecer el contrato social.

¿Cómo lo hacemos? Es muy fácil plantear una reforma fiscal en papel, pero ¿cómo se hace un fortalecimiento del pacto fiscal? Eso requiere no nada más cambiar la estructura tributaria, que es el elemento central de la política tributaria; también requiere hacer una serie de consensos previo a la discusión de la política tributaria, es decir, consensos con los legisladores y ciudadanos. Esto requiere explicaciones al momento del diseño, discusión y aprobación con los diputados y senadores.

Esto no es sencillo por una razón simple, la confianza en los gobiernos en América Latina es tradicionalmente muy baja. Y esto apunta a que hay necesidad de hacer una política de comunicación para aspectos tributarios y fiscales.

Tenemos que reconstruir una cultura tributaria que requiere, entre otras cosas, políticas de comunicación que expliquen tanto la naturaleza de los impuestos como su destino. Y esto no es un asunto trivial. Por ejemplo, la gente entiende los impuestos a los flujos muy fácilmente. Si hay alguien que recibe un ingreso de 100 y el impuesto a la renta es 30 por ciento, se le va a quitar 30 pesos de cada 100. Si su salario aumenta y a 200 se le quitarán 60, y no hay queja. En cambio, en el caso del impuesto al predial, una actividad inmobiliaria puede hacer que la casa o el departamento aumente de valor, por lo que en sentido estricto el impuesto tendría que aumentar, pero la reacción natural del contribuyente es decir: “Ésta es la misma casa donde he vivido los últimos 30 años, ¿por qué voy a pagar más?”. Por lo que se trata de un impuesto cuya naturaleza es más difícil de explicar.

Entonces, la labor de las autoridades tributarias es no solamente hacer una estructura tributaria, sino explicar la naturaleza y estructura del impuesto; ¿hacia dónde van?, ¿quienes pagan?, ¿quienes reciben?, y ¿qué es lo que se obtiene a partir de estos impuestos?

Hay una gráfica interesante, donde en el eje horizontal aparecen las acciones de cobranza coactiva y en el eje vertical el porcentaje que se cobra. La pendiente de esa gráfica depende, entre otras cosas, del contrato social. Es decir, esa pendiente en países como Islandia o Suecia es muy inclinada. Con un poco de intentos de cobranza la gente reacciona. Hay muchos países de América Latina el no pagar impuestos es bien visto. Esto requiere que se ligen hoy los aspectos de administración tributaria, lo que en México está en manos del SAT, con los aspectos de política tributaria, que son los estarían a cargo de la Subsecretaría de Ingresos.

Lo queremos enfatizar es: la administración tributaria es también político-tributaria. La administración político-tributaria no puede hacerse en un contex-

to que haga una abstracción de cómo se va a cobrar. Y frecuentemente gran parte de la desilusión de los propios gobiernos, de los legisladores y de los ciudadanos radica en desconocer esto.

Es mucho más fácil aumentar la recaudación cambiando una ley; es decir, si cambiamos una tasa en el impuesto sobre la renta o el IVA, pues inmediatamente se aumenta la recaudación. Hacerlo a través de la administración tributaria es mucho más complejo, y hay que reconocer esas complejidades. El aumento en la recaudación a partir de la administración tributaria no va a ser inmediato. Cuando un ente recaudador empieza a funcionar mejor a través de sus auditorías, eventualmente la forma en que aumenta la recaudación es cuando el contribuyente reconoce que ahora efectivamente van a ser fiscalizados, y entonces se da un cumplimiento voluntario. La recaudación mayor por un proceso adecuado no viene por los entes auditados, sino porque el resto de los contribuyentes reconoce que hay que pagar, porque si no, hay un riesgo mayor.

Estamos tratando, junto con muchas instituciones y con algunos gobiernos de la región, de construir un nuevo enfoque que ponga énfasis no sólo en recaudar más, sino en recaudar para mejorar el crecimiento, la convergencia y la distribución del ingreso. Es necesario reconocer que las separaciones tradicionales entre política de gasto y política de ingreso no necesariamente son válidas hoy, como tampoco es necesariamente válida la separación tradicional que se ha hecho entre administración tributaria y política tributaria. Para poder avanzar en esto, se tiene que comunicar y comunicar bien, y explicar en qué se van a utilizar los recursos.

Mejorar las Relaciones Fiscales Federales Para Lograr un México Más Fuerte

Mtro. José Antonio Ardavín Ituarte⁶

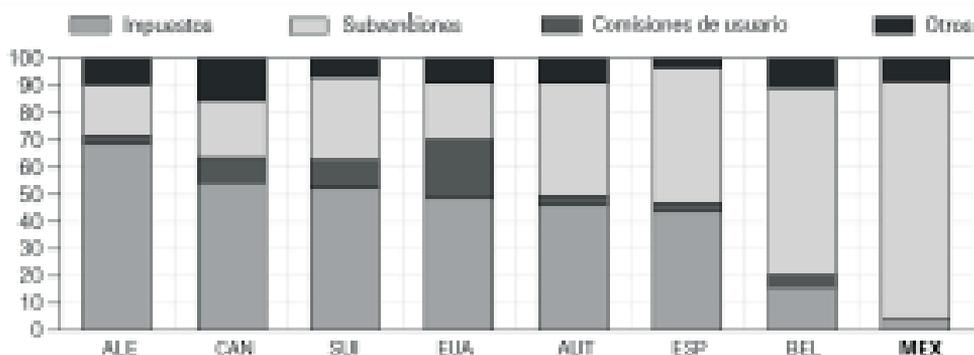
Director del Centro de la OCDE
en México para América Latina

En México, los estados y municipios, es decir los gobiernos subnacionales, ejercen cerca de 50 por ciento del gasto público y recaudan 10 por ciento de los ingresos tributarios.

Cerca de 90 por ciento de los ingresos de los gobiernos subnacionales en México provienen de subvenciones del gobierno federal y sólo alrededor de 5 por ciento de impuestos locales. Lo que contrasta con otros países de la OCDE como Alemania y España, donde los impuestos locales representan alrededor de 70 y 45 por ciento de sus ingresos y las subvenciones federales son del orden de 20 y 50 por ciento, respectivamente.

⁶ Tiene Maestría en Políticas Públicas por la Universidad de Harvard. Antes de incorporarse a la OCDE se desempeñó como Economista en la Dirección de Estudios Económicos del Banco de México, y fue Asesor del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público.

Fuente de ingreso a nivel subnacional en distintos estados federales de la OCDE (2010)

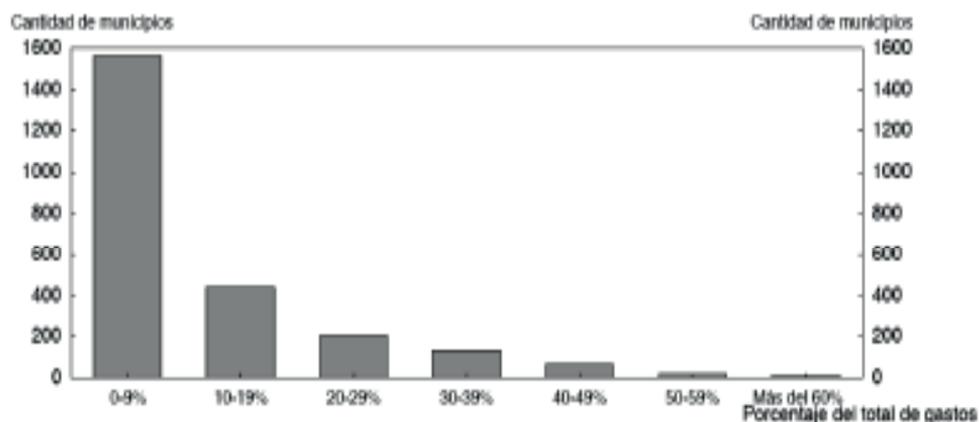


Nota: Los datos de México, Suiza y Estados Unidos se refieren a 2009 en lugar de a 2010.

Fuente: OECD (2011). Institutional and Financial Relations across Levels of Government, datos

A nivel municipal la dependencia de las subvenciones federales es mayor; de los 2 mil 348 municipios para los que se cuenta con información tributaria, alrededor de 1 mil 600 cubren con ingresos propios 9 por ciento o menos de sus gastos.

Distribución de los ingresos propios de los municipios, 2008

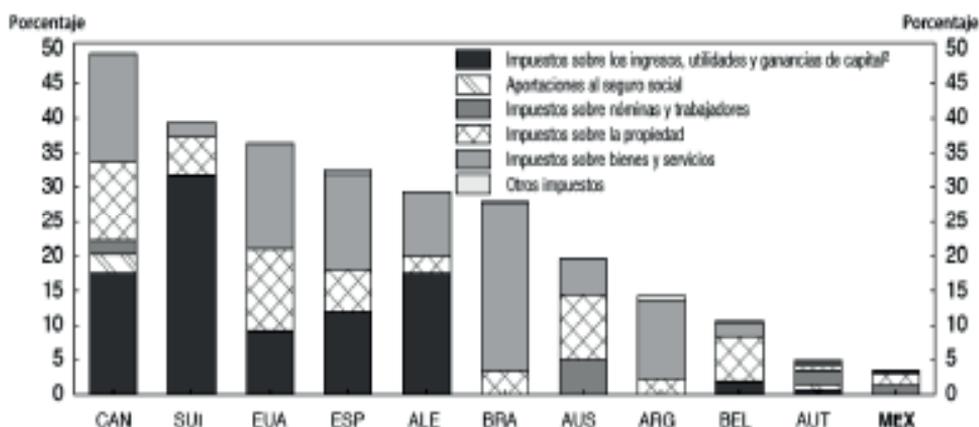


Fuente: IMCO con datos del INEGI para los 2 438 municipios de los cuales se cuenta con información.

POLÍTICA TRIBUTARIA: DESAFÍOS Y TENDENCIAS

En 2011, la recaudación de impuestos estatales y locales, como porcentaje de los ingresos fiscales totales en México, fue cercana al cinco por ciento, cifra inferior a lo que se observa en países como Canadá, Suiza, Estados Unidos, España, Alemania, Brasil, Australia, Argentina y Bélgica. Un aspecto a destacar de este comparativo es que, en esos países una parte importante de los ingresos fiscales totales provienen de la recaudación local que generan los siguientes impuestos: sobre los ingresos, utilidades y ganancias de capital, sobre bienes y servicios y sobre la propiedad.

**Recaudación de impuestos estatales y locales
como porcentaje total de ingresos fiscales, 2011**

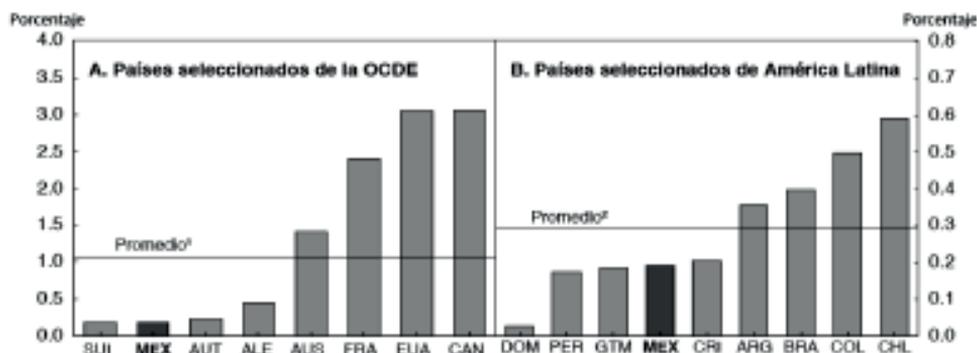


1. 2010 para Argentina, Australia, Brasil y México.

Fuente: OCDE, Revenue Statistics Database.

En México los ingresos provenientes de los impuestos recurrentes sobre la propiedad inmobiliaria son bajos, 0.2 por ciento del PIB en 2009; inferior a lo que en ese mismo año registraron en promedio algunos países miembros de la OCDE: Suiza, Australia, Alemania, Austria, Francia, Estados Unidos y Canadá (1.0% en promedio); y también inferior al promedio de 0.3 por ciento del PIB registrado por Chile, Colombia, Brasil, Argentina, Costa Rica, Guatemala, Perú y República Dominicana.

**Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmobiliaria
como porcentaje del PIB, 2009**

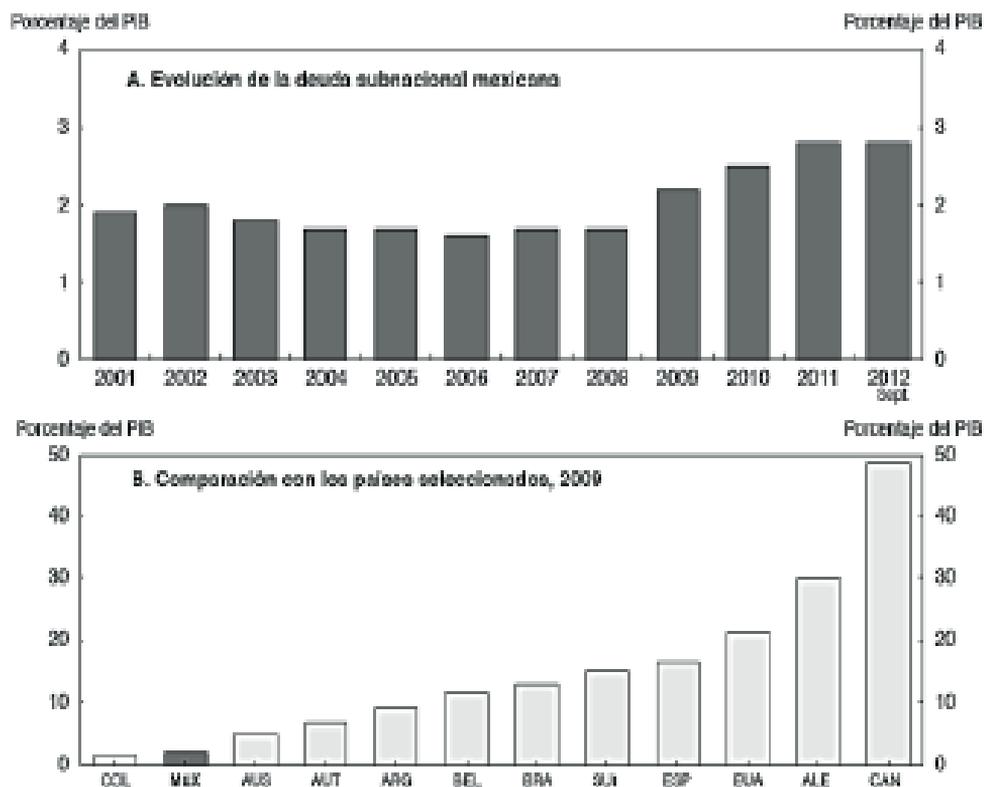


1. Promedio de todos los países de la OCDE.
2. Promedio de países que se muestran en el panel B.

Fuente: OCDE, Tax Database; Centro de Desarrollo de la OCDE, Latin American Revenue Statistics.

Finalmente, con respecto al gasto público y la deuda pública subnacionales, que en los últimos años han crecido sustancialmente, es necesario mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas del gasto subnacional, así como asegurar la disciplina financiera de los gobiernos locales. Si bien los niveles de la deuda subnacional no implican un riesgo sistémico (representaron menos del 3% del PIB en 2012), al compararlos con los ingresos propios de los gobiernos subnacionales se observa un impacto considerable.

Deuda pública de los gobiernos subnacionales



Fuente: Registro SHCP; OCDE, Economic Outlook Database; Banco Interamericano de Desarrollo.

La Reforma de la Hacienda Pública y las Reformas Estructurales

Dr. Jorge Chávez Presa ⁷

Director General Adjunto de Desarrollo
de Nuevos Negocios del Grupo Financiero Banorte

Durante mi intervención hablaré de la reforma de la Hacienda Pública y cómo está también ligada con una reforma estructural fundamental que es la reforma energética; y trataré de contestar cuatro preguntas. Las cuales son: ¿por qué esa reforma de la Hacienda Pública; para qué; para quién; y lo más importante, con qué?

Si hablamos y nada más nos quedamos en las tres primeras preguntas y no decimos con qué, esta presentación se quedaría en algo sumamente abstracto. Yo quiero hacer una distinción y lo que el país no necesita es una reforma fiscal. No necesita una reforma tributaria. Necesita una reforma de la Hacienda Pública y aquí quiero ser muy puntilloso incluso en el uso de las palabras.

⁷ Doctor en Economía por la Universidad de Ohio. Ha sido Director General de Política Presupuestal y Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal de la SHCP. Diputado Federal en la LVIII Legislatura. Consultor especializado en temas de finanzas públicas, presupuesto y energía.

¿Por qué en México se llama Secretaría de Hacienda? ¿Por qué no se llama Secretaría de Finanzas o Secretaría del Tesoro o del Estado? Eso es, por hacienda viene de “hacer”, los brasileños lo tienen muy claro, y por eso le llaman “fazenda”, lo tienen clarísimo, parece que nosotros no.

En una época en la que le quitamos a la Secretaría de Hacienda la parte del egreso, se tenía una Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otra Secretaría de Programación y Presupuesto, como que no nos aclaró el panorama.

Pareciera que los impuestos van para un lado y el gasto público va por otro. No, es en conjunto, pero va un poco más allá esta capacidad de hacer y concretar del Estado mexicano, incluye una parte del ingreso que son impuestos, derechos, productos. Si estamos consolidando al sector público, inclusive también precios y tarifas. Implica fundamentalmente también cómo vas a usar, cómo te vas a apalancar con el endeudamiento, cómo vas a administrar otros pasivos que están surgiendo, los pasivos laborales, por ejemplo, o las pensiones en general.

Por otro lado, la parte patrimonial no la podemos perder de vista, en particular en el caso mexicano. El crecimiento que tiene la economía mexicana ha sido verdaderamente decepcionante, y a mí el que más me preocupa es el ingreso per cápita.

A las tasas de ingresos de per cápita que hemos tenido, necesitamos más de 100 años para duplicarlo. Eso es insostenible y es inaceptable. Y el otro punto es la Hacienda Pública actual, la manera como estamos manejando la hacienda pública actual está contribuyendo a la desigualdad social.

Eso nos debe de preocupar porque algo estamos haciendo mal, y lo tenemos que reconocer, y ya lo han venido mencionando, ¿qué estamos haciendo por el lado impositivo? ¿Dónde están estas exenciones, regímenes especiales, tasas especiales, estímulos? y ¿qué estamos haciendo con el gasto público? Esto es parte de lo que voy a acabar demostrando.

Entonces ¿por qué? ¿Por qué reformar la Hacienda Pública? Lo más importante son los ingresos tributarios, representan el 50 por ciento de los ingresos totales del gobierno federal. Hoy por hoy, los ingresos del gobierno federal están superando el gasto neto del gobierno federal. ¿Cómo le estamos haciendo? ¿Cómo estamos cerrando esa brecha? Comiéndonos el petróleo.

El gasto primario que es todo el gasto del gobierno, incluye las participaciones federales, que por cierto, no son transferencias del gobierno federal, no son dádivas del gobierno federal, es una recaudación que el gobierno federal hace por cuenta y orden de los gobiernos estatales para que ellos no ejerzan potestades tributarias sobre el ingreso y sobre las bases más importantes, que son la base del ingreso y la base del consumo, así se determinó cuando se introdujo el IVA, que sustituyó un impuesto sobre ingresos mercantiles, que será un impuesto a las ventas como se tenía, ese se sustituyó y en ese momento también se eliminaron 458 impuestos estatales y municipales. Fue la gran reforma tributaria que tuvo México.

Y de ahí pensamos que el gobierno federal recaudando por cuenta y orden, al igual que los gobiernos estatales, iba a ser algo muy eficiente, pero hemos visto que en el tiempo algo ha fallado, porque ha concentrado la recaudación y ha descentralizado el gasto.

Para muchos que venimos saliendo de nuestras carreras, que nunca habíamos visto tanto nivel de bienestar en este país, el auge que era la época petrolera del gobierno del Presidente López Portillo, y que dijimos: jamás yo creo que vamos a alcanzar ese nivel de gasto, superamos ese nivel de gasto per capita que había en la administración del Presidente López Portillo.

¿Cuál es la diferencia entre uno y otro? Que en ese entonces, la gran mayoría del gasto iba a la inversión, iba también a financiar el pago de servicios públicos. Hoy, ¿qué es lo que se está haciendo? Cada vez más gasto a subsidios y a pago de pensiones, menos a inversión y a servicios públicos, y eso nos debe preocupar.

El balance primario que es la diferencia entre ingresos y gasto, sin considerar pago de amortizaciones y el costo financiero. En los noventas, se hizo un tremendo ajuste fiscal, en el cual el superávit primario llegó al 6 por ciento del producto interno bruto, y ahora ya tenemos déficit primario. Esto significa que ya nos estamos endeudando para pagar intereses. Esa es una razón bastante importante por la cual debemos de considerar la reforma.

En lo que respecta a nuestra vulnerabilidad externa, si al balance primero le quitamos los derechos sobre hidrocarburos, traemos un déficit primario enorme, y esto es lo que hace que México en las finanzas públicas, el gobierno federal, se tambalee con movimientos en el precio del petróleo, de las tasas de interés, y la desaceleración de la economía global siempre va a traer caídas en el precio del petróleo.

Y esto es como decirlo así, nuestro índice de vulnerabilidad al exterior de las Finanzas Públicas, la hemos incrementado, y esa es una razón muy importante por lo cual también el gobierno federal no tiene un instrumento contra cíclico. Esto es así, fundamental, porque se le exige al gobierno federal, se está desacelerando la economía, y no estás haciendo nada; pues no tiene con qué hacerlo.

La Constitución Mexicana con gran claridad establece en el artículo 73, fracción VIII, que el endeudamiento público únicamente puede utilizarse para obra pública que aumenta los ingresos públicos, o dicho en términos financieros, el endeudamiento es: contratas un pasivo para constituir un activo, y ese activo tiene que generar ingresos para que se baje. Así de simple, tienes un presupuesto balanceado en el mediano y largo plazo.

Por el otro lado, la Constitución Mexicana de manera explícita no dice qué tienes que hacer con los derechos sobre hidrocarburos, con una interpretación quizá para algunos algo laxa. El artículo 134 de la Constitución habla que tienes que hacer el mejor uso de los recursos públicos, y si no estás haciendo el mejor uso de los recursos públicos, en este caso el petróleo, es un activo que está enterrado, cuando saca el petróleo es para constituir otro activo, de manera que lo pueda pasar también a las generaciones futuras.

Si comparo el endeudamiento que es para activos, se lo sumo a los derechos sobre hidrocarburos y esta suma la comparo con la inversión o el gasto de capital que ha hecho el gobierno federal, se observan los grandes déficits patrimoniales en términos del PIB.

Obviamente en la crisis de 87-88 fue bestial, 15.7 por ciento del PIB nos comimos por petróleo, y lo que nos debe sorprender, que jamás hubo los precios del petróleo tan altos como hoy los tenemos. Tampoco jamás se había extraído tanto petróleo como se extrajo hasta octubre de 2004, y nos hemos comido el patrimonio y el gasto de capital no se ha incrementado.

Entonces nos estamos comiendo el capital, y ¿así queremos crecer?, comiéndonos el patrimonio. El gobierno federal es un jugador importante, y si se está comiendo el patrimonio no podemos crecer. Entonces aquí son los ingresos recurrentes, han estado siendo, son insuficientes y entre otras cosas son las excesivas exenciones, regímenes especiales, tasas diferenciadas y estímulos que el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, le exigió al gobierno federal que publicara el presupuesto de gastos fiscales; un documento poco visto, quizá poco entendido.

Entonces, ¿cómo es posible que llegáramos a tener en el 2008 un presupuesto de gastos fiscales que llegó a ser casi de siete puntos del PIB y ahora de repente ya es pequeñito? Bueno, es que se cambió la metodología, y nos debe preocupar. Pero al menos el presupuesto de gastos fiscales es el reconocimiento por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque ellos tienen la obligación de comparar ley por ley, artículo por artículo, de todas las exenciones y hacer el cálculo de lo que estamos dejando de recaudar.

Entonces, en el presupuesto de gastos fiscales el más alto es para el IVA, sigue el impuesto sobre la renta. Este presupuesto de gastos fiscales está calculado como si no hubiera ningún efecto en combate a la evasión, porque ya cuando tú estás generalizando una tasa, hay efectos importantes para la administración tributaria. Entonces, esto es, por decirlo así, la base o el piso del cual disponemos, y es un mapa también para los Legisladores, para el Ejecutivo y para la sociedad, de lo que se puede hacer.

Otra vez en lo que estamos coincidiendo todos, es la inequidad. Los subsidios generalizados. A los deciles de más altos ingresos, por los subsidios en IVA, en gasolina, subsidios eléctricos, y porque luego están ahí juntos los subsidios directos, recibe el del estrato más alto 14 mil pesos y el del estrato más bajo ni siquiera 3 mil 800 pesos. Esto es como Robín Hood al revés, y esto no nos lo podemos permitir.

Esto muestra una gran regla, los subsidios dirigidos, y especialmente dirigidos a la población vulnerable, sí sirven: Oportunidades, Progresá. El Seguro Popular, que también ya hay antecedente, es poner en orden y empezar a coordinar la atención a población abierta que ya había. Ése también está funcionando, y hay el apoyo alimentario. Los más favorecidos son los estratos de más bajos ingresos.

Entonces, ahora, ¿para qué reformar la hacienda pública? Para corregir desde el punto de vista macroeconómico, para que el gobierno tenga un instrumento contra cíclico, para que pueda tener un instrumento auténticamente de distribución del ingreso y para que pueda lograr, y éste ya es el para qué, un país incluyente. Y aquí también empezamos a coincidir con estas palabras, pacto, es el pacto social.

Tú estás cobrando impuestos para que tú formes parte de esta comunidad que se llama el Estado mexicano y vas a recibir una serie de derechos. Bueno, resulta que si vemos el pacto mexicano, está totalmente fragmentado por el hecho de tener 52 millones de pobres, según Coneval. Y ahí está la alimentación, salud, educación, la parte de rezago en vivienda, agua potable, drenaje, seguridad social. Un mexicano que no tiene acceso a eso es un mexicano excluido. ¿Y cómo lo queremos invitar a que pague el boleto de la fiesta y no lo invitamos a la fiesta? Eso creo que no se vale.

Lo que tenemos que hacer es rehacer este pacto social, en el cual incluimos a todos los mexicanos a que puedan formar parte de esta protección social universal que el país demanda. Y esto entonces ya facilita que todos podemos contribuir y podemos ampliar la base, tal y como nos dice la Constitución, el artículo 31, fracción IV, y así desarrollar también una infraestructura que respalde la prestación de servicios públicos. No hay un buen servicio público si

no hay una buena infraestructura. Eso es una de las cosas que tenemos que entender.

¿Entonces, a quién dedicar la reforma? Creo que la reforma de la hacienda pública necesita tener una dedicatoria, y la dedicatoria son esos 52 millones de mexicanos, los cuales hay que incorporarlos al mercado interno. ¿Cuál es el beneficio de todo esto? Vamos a ampliar nuestro mercado interno.

Entonces, ¿es posible garantizar una protección social para todos los mexicanos sin considerar su situación laboral? Creo que sí, definitivamente sí. ¿Más o menos cuánto cuesta todo este paquete de protección social? Cuesta alrededor de 5.5 por ciento del PIB.

Hay esta compensación que se le puede dar al primer quintil por aumentar el IVA, especialmente en lo del Seguro Popular, en el cual intervienen los gobiernos estatales, a los cuales les están compartiendo o transfiriendo la responsabilidad de prestar el servicio de salud. No tienen la infraestructura correspondiente, eso más o menos costaría 0.6 por ciento al año para tenerlo.

Bueno, ¿y cómo lo financias? Y aquí me siento muy cómodo con cómo financiarlo, porque ni si quiera estoy hablando aquí del tema del gasto público, el cual ése ya será otra exposición, en otra ocasión lo podremos meter para profundizarlo. Hoy estamos gastando 2 por ciento del PIB, de la recaudación adicional del IVA el 2.9 por ciento.

Luego, la recaudación adicional por el impuesto sobre la renta, analizando bien el presupuesto de gastos fiscales; y luego subsidios energéticos. No es posible que estemos dilapidando la riqueza petrolera, porque los subsidios de la gasolina no se aprueban en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Los subsidios de la gasolina se aprueban en Ley de Ingresos, y se aprueban en Ley de Ingresos porque se autoriza que se deduzcan de los derechos sobre hidrocarburos el IEPS negativo. Y eso no es nada transparente, nadie toma un costo político, es muy cómodo para el Ejecutivo Federal y es muy cómodo para los Legisladores.

Sí es posible concretar una Reforma Hacendaria en nuestro país, y esto nos ayudaría a tener un México incluyente, un México preparado para crecer, que es lo que todos los mexicanos demandan.

Política Fiscal en América Latina

Mtra. Alicia Bárcena ⁸

Secretaría Ejecutiva de la CEPAL

Quiero comentar algunos temas muy concretos que la CEPAL tiene como visión de América Latina. Hemos visto la visión comparada de México con los países de la OCDE, pero creo también que nuestro país tiene la obligación política e histórica de mirar al sur y de consolidar su papel como país latinoamericano, y por lo tanto, ese es uno de los temas que me parece vital.

Las ineludibles reformas fiscales en México deben estar pensadas para crecer con igualdad. Está muy bien crecer, pero con igualdad y ¿cuáles son esas políticas que requiere un país para el cambio estructural?, y sobre todo, ¿cómo renovamos los pactos políticos?

¿Por qué urge la renovación de los pactos fiscales? Porque hoy la ciudadanía tiene mucha desconfianza, hoy la ciudadanía dice: “¿Yo porque voy a pagar impuestos? Se lo voy a dar al gobierno, el gobierno quien sabe qué va hacer con ellos, no tengo ni idea. Entonces hay una enorme desconfianza y, por tanto, no hay ese pacto de reciprocidad entre el ciudadano y el Estado.

⁸ Previa a su gestión al frente de la CEPAL, se desempeñó como Secretaria General Adjunta de Gestión en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y cumplió tareas como Jefa de Gabinete y anteriormente como Jefa Adjunta de Gabinete de Kofi Annan, entonces Secretario General de las Naciones Unidas. Cuenta con una Maestría en Administración Pública por la Universidad de Harvard.

El gasto público requiere un mayor impacto redistributivo, no solamente es que como recaudamos sino como gastamos. Por cierto, el acuerdo del Estado ciudadano tiene que partir de montos del origen, destino, y debe de hacerse con transparencia y rendición de cuentas.

El caso de Bolivia y Ecuador es extraordinariamente interesante. Son dos países que han modificado su constitución: Ecuador en la revolución ciudadana y Bolivia en el Estado plurinacional de Bolivia; ambos son países que han incrementado en forma muy importante su tributación. ¿Por qué? Porque generaron un esquema de confianza, un modelo y un pacto fiscal, un pacto social realmente.

México desgraciadamente no sólo se ubica al final de la OCDE en términos de recaudación, sino al final de América Latina y el Caribe también. Ese es el pequeño problema que tiene México: que su tributación no solamente es la más baja de la OCDE, sino es la más baja de América Latina y el Caribe. Ahí estamos en un gran problema.

La estructura tributaria en América Latina tiene varias características muy interesantes y una de ellas es que en casi una década esa estructura se fue hacia el impuesto del IVA, o sea, impuestos indirectos en toda la región. Hoy por hoy tenemos en realidad una estructura tributaria que nos dice que el IVA representa el 35 por ciento de la tributación en América Latina, pero en 1990 representaba el 22 por ciento. Los impuestos a la propiedad también han aumentado un poco. El país que nos jaló mucho en impuestos a la propiedad, fue Colombia, porque fue un país que impuso impuestos a la propiedad con dedicatoria para financiar costos de seguridad ciudadana. Entonces la estructura tributaria, en síntesis, en realidad se ha ido más hacia la parte de impuestos indirectos.

La seguridad social ha cambiado muy poco y eso tiene un significado muy importante y es que no hemos avanzado demasiado en el mercado laboral. Es decir, la formalidad ha avanzado casi nada o nada, en una década.

Lo que hemos detectado es que definitivamente la recaudación del IVA en todos los países ha aumentado de forma considerable, y ese es el impuesto que

prevalece. Las tasas de impuesto sobre la renta (ISR) en América Latina son las más bajas del mundo; entonces es ineludible que hagamos reformas fiscales para el crecimiento con igualdad, especialmente en México.

Nuestra Constitución en México y en muchas otras, postula la igualdad en sus principios. Lo interesante es que efectivamente llegar a ello va a costar mucho, pero por lo menos nos lo planteamos en el horizonte y somos atentos como sociedades a que no haya retroceso, que es lo que está pasando hoy en México. Entonces lo que tenemos que hacer es un ejercicio político para que podamos realmente llegar a igualar para crecer, no solamente crecer para igualar.

¿Cómo lo logramos? Lo económico, lo productivo, lo social y la sostenibilidad ambiental no pueden estar reñidos entre sí. Y ahí es donde nosotros afirmamos que es necesario crecer para igualar, pero también igualar para crecer.

Nosotros en América Latina hemos sacado a 57 millones de personas de la pobreza; 40 millones en Brasil solamente. Brasil al sacar a 40 millones de personas de la pobreza lo que hizo fue generar estímulos en la industria nacional para que esos pobres que estaban saliendo fueran los consumidores y entonces instaló una cosa que le llamó “consumo masivo de bienes básicos”. Y ¿qué generó?: generó un potente motor muy dinámico de la economía para aquella industria nacional, para la industria local de autos, de refrigeradores, de lo que necesitan los pobres. Entonces justamente a eso es a lo que le llamamos “igualar para crecer”. Es decir, no basta crecer para igualar.

Necesitamos tener políticas deliberadas para que una vez que logremos que las transferencias condicionadas o no contributivas tengan éxito, ¿cómo lo logramos que esa gente se sostenga ahí?, y ¿cómo la dinamizamos para que esa gente pueda seguir y no se quede eternamente en los programas de carácter social?

Estamos planteando una nueva ecuación entre el Estado, el mercado, la sociedad, ante una ciudadanía cada vez más consciente, cada día más exigente.

El país más igualitario en América Latina, después de Cuba, es Uruguay, que tiene un coeficiente de Gini equivalente al que tiene Filipinas, que es el país más desigual de Asia Pacífico. El problema no es que en América Latina no se hayan hecho esfuerzos por bajar la pobreza. En 1990 éramos 48.4 por ciento de mexicanos pobres y logramos bajar a 28.8 por ciento, 20 puntos, muy razonable.

El problema es que todavía en América Latina tenemos un número absoluto de pobres que realmente es vergonzoso; 167 millones de pobres en América Latina, de los cuales 66 millones son indigentes. Y esto es lo que nos parece a nosotros realmente muy complicado.

Es necesario crecer para igualar e igualar para crecer, pero debe haber una política macroeconómica sólida para el desarrollo, que fomente inversión, que ha sido la variable de ajuste por excelencia y que además genere una dinámica productiva que cierre las enormes brechas que tenemos en América Latina.

En la CEPAL vemos que los movimientos sociales de Sudamérica hicieron un proceso, en la última década, que fue llamado el avance civilizatorio más importante de América Latina y el Caribe. Los movimientos sociales de Brasil, Ecuador, Argentina, Chile, hicieron que la universalización de los derechos y de la protección social fuera el eje de su política social en la última década.

América Latina ya no quiere políticas focalizadas asistencialistas solamente. La región requiere una universalización de la protección social, porque es la única manera que el individuo va a tomar los riesgos que le permitan dar los saltos hacia la inclusión, hacia el mercado de trabajo, a tomar los riesgos que a veces no somos capaces. Para la CEPAL es indispensable retomar el papel del Estado. El mercado no se va a dedicar a igualar; el mercado está diseñado para otra cosa. El tema es que el mercado esté al servicio de la sociedad y no la sociedad al servicio del mercado. Ésa es la gran diferencia.

Se requiere crecer para bajar la pobreza. Una de las variables más importantes que tiene más impacto en la disminución de la pobreza es el crecimiento, siempre y cuando se traduzca en ingreso y más empleo.

En nuestra región, afortunadamente ha habido más crecimiento y menos desempleo. Nuestra región hoy por hoy tiene un desempleo de 6.2 por ciento. El problema que tiene nuestra región es ¿a qué le llamamos empleo? Hay gente que le llama empleo a trabajar tres horas a la semana y eso no es empleo. Incluso en algunos países se habla de pleno empleo, que es gente que tiene precariedad, un contrato de tres meses o trabaja dos horas a la semana. Eso no es empleo, pero de alguna manera tienen algún ingreso.

México está en una posición interesante porque tiene una estabilidad macroeconómica, que se la ha ganado muy difícilmente en los últimos 30 años, y tiene un déficit fiscal relativamente bajo, tiene una inflación de un dígito, tiene altas reservas internacionales, tiene una deuda neta del sector público menor al 32 por ciento.

Pero, ¿cuál es nuestro problema? Nuestro problema es que nuestro modelo es un modelo exportador. Las exportaciones de México crecieron de 40 mil millones en 1990 a 370 mil millones en 2012. Hoy México exporta mil millones de dólares diarios y ¿a dónde se va eso? El problema que veo es que crecemos 3 por ciento en el crecimiento total. Entonces, ¿a dónde se nos fue esto?, ¿quién se lo llevó?, ¿dónde está el pacto?, o ¿el pacto con las empresas es que ellos se lleven todo y nos dejen poquito? Ése es el problema del fondo.

Si nos la vamos a jugar por la exportación, muy bien. Pero si estamos exportando mil millones de dólares diarios, siquiera que sea para que la sociedad se beneficie. Se requieren finanzas públicas a partir de una política fiscal progresiva, porque así podemos hacerlo, pero se requiere una política contra cíclica.

Si tenemos recursos del petróleo, podríamos crear algunos fondos y no necesariamente dedicarlos al gasto corriente. Nos estamos gastando un activo de todos los mexicanos en gasto corriente.

Chile, por ejemplo, invierte su cobre mediante un fondo de estabilización del cobre en el exterior. O los noruegos, que mandan la ganancia del petróleo al fondo de pensiones y con eso apuntalan una cosa muy importante que es el ahorro de todos los noruegos.

Pero nuestras ganancias del petróleo las estamos gastando en gasto corriente, en sueldos y salarios.

Además necesitamos enfocarnos en la inversión. Esa inversión es tan esquivada en las crisis, es tan esquivada en todos sentidos. La inversión es el puente de plata entre el corto y el mediano plazo. Es donde le estamos diciendo a la sociedad: mira, voy a invertir para tu futuro, voy a hacer esta carretera para ti, voy a hacer esta escuela para ti. Es donde voy a invertir en formación bruta de capital fijo, donde voy a invertir para las futuras generaciones.

La inversión es un tema muy importante, ha sido siempre la variable de ajuste en las crisis. Estamos empezando a recuperarnos un poco en materia de inversiones en México. Actualmente está en un 23 por ciento del PIB, y la verdad es que nuestra inversión histórica era del 26.4 por ciento. Si quisiéramos cerrar todas las brechas, por ejemplo de infraestructura, deberíamos al menos invertir unos dos o tres puntos más del PIB en inversión.

México necesita una política industrial explícita. No es suficiente la política de competitividad. La política de competitividad le da garantías a los sectores actuales, pero la política industrial es aquella que crea nuevas actividades.

Hay que buscar aquellos sectores industriales en donde México puede ser estratégico por su localización geográfica, porque está con los dos mares, el Pacífico y el Atlántico, porque tiene el sur. Tiene los cuatro puntos cardinales para ver qué puede hacer en política industrial e irse a actividades más intensivas en conocimiento, transformar la sociedad de consumo, la sociedad de México y de América Latina, hacia una sociedad de conocimiento.

Eso exige un cambio estructural de fondo. Tenemos que mirar lo que han hecho otros países como Corea del Sur, que en seis décadas transformó su estructura. Los países nórdicos, por ejemplo, que han usado su petróleo o sus recursos naturales para invertir en esa transformación hacia una sociedad del conocimiento. Petróleo por educación o petróleo por innovación; eso es un poco por donde creo que va la gobernabilidad de los recursos naturales, que es un tema muy importante para América Latina.

Gobernabilidad no sólo para discutir la propiedad. No importa de quién es el recurso, pero quién lo administra. Puede ser privado, puede ser público, pero lo que sí es insoslayable es cómo se distribuyen las ganancias de productividad. Quién se está llevando las ganancias de productividad, cómo se están distribuyendo, eso me parece la gobernabilidad de los recursos naturales.

Podemos ampliar la gama de instrumentos para irnos hacia una mejor política industrial. En la CEPAL nos preguntamos: ¿cómo hacer un cambio estructural en economías abiertas? También hay que valorar un poco cómo México se ha posicionado como una potencia exportadora. Sin embargo, lo que se tiene que lograr es cómo integrar mejor las cadenas productivas y agregar valor nacional a las exportaciones. De nada sirve exportar mil millones de dólares diarios si gran parte de esos componentes de exportación son importados. Si la mayor parte de lo que se exporta es importado, queda muy poco.

Hay que mirar con profundidad cómo integramos a las cadenas productivas y cómo logramos algo que nos parece esencial, que es la integración de las pequeñas y medianas empresas. Ejemplo, la inversión en Querétaro de Bombardier, donde se han encadenado a las pequeñas y medianas empresas, se ha creado una universidad que forma y que capacita a la gente.

¿Cuál es nuestro problema? Nuestro problema es que somos un país que va para atrás, como los cangrejos, en el sentido de que nuestra productividad respecto a, por ejemplo, Estados Unidos, está de bajada y eso es lo que se tiene que abordar: la productividad.

¿Por qué va de bajada? Va de bajada, entre otras cosas, porque la contribución al PIB la hacen fundamentalmente muy pocas empresas que generan muy poco empleo; en cambio el empleo lo brindan las pequeñas y medianas empresas, y las micro, las informales, pero que generan muy poco PIB. A eso le llamamos heterogeneidad estructural. Mientras no logremos vencer esta heterogeneidad estructural y logremos que estas empresas se articulen con éstas, se encadenen, tengan capacidades.

La CEPAL ha estudiado este tema por toda América Latina, y vimos como dos empresas públicas, el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil le dice a Petrobras: “mira Petrobras tú necesitas insumos, necesitas lápices, papel, plástico, necesitas muchas cosas, cómpraselos a las pequeñas y medianas empresas brasileñas”. Entonces viene la pequeña y mediana empresa brasileña y dice, “pero yo no tengo crédito”, “No importa, yo te doy una carta y con esa carta vas al banco comercial y te da el crédito”.

Entonces se articulan dos empresas para realmente propiciar el encadenamiento en la producción nacional. Así es como las políticas industriales deliberadas deben de funcionar.

¿Por qué es tan crucial para México? Precisamente por el tema de la desigualdad: el decil 10 gana ocho veces más que la suma de los primeros ocho. Esto es lo que es inaceptable, lo que ya nos está doliendo en toda la sociedad, porque la desigualdad, esta desigualdad conspira, conspira contra los negocios, contra la seguridad, contra todo.

Los niveles de pobreza urbana, son verdaderamente muy importantes en el decil uno, que es donde más se concentra la pobreza, y ésta tiene rostro de mujer y rostro de niño, que ese es el otro gran tema, porque si nosotros no invertimos en la infancia, ¿qué clase de futuro vamos a tener? En México el 44 por ciento de la población, que está en el quintil uno y dos, no tiene ningún tipo de protección social. Es decir, esa persona se puede enfermar mañana y se puede morir porque no tiene nada. El quintil tres, tampoco es que tenga mucho, sólo el 40 por ciento tiene acceso, y en el quintil cuatro y cinco, sólo el 35 por ciento, pero ese es el quintil que puede pagarlo privadamente.

Lo deseable es que hubiera una protección social universal, que no distinga, que no segmente, que no segregue; y ese es el problema, porque los ricos van y compran lo que necesitan, y por eso dicen: “yo no pago impuestos, ¿para qué?, yo voy para mi hospital, que es mi hospital, además yo soy el dueño, ¿para qué pago impuestos?”. ¿Pero qué pasa con el resto de la gente?

¿Qué se requiere? Necesitamos acuerdos sociales amplios para construir pactos, para consolidar el papel del Estado, cierto, aumentar los ingresos, claro, reducir la evasión, eliminar los subsidios y aumentar la captación de la renta de los recursos naturales y, de igual manera, aumentar la inversión pública.

Pero también la acción contracíclica del Estado es fundamental. Si cuando hay una crisis uno de los estabilizadores automáticos más importantes es el seguro del desempleo, ¿por qué es tan importante? Porque cuando hay una crisis ya hay desempleo, esas personas pierden capacidades porque como no tienen protección social pierden todo, y si no hay un estabilizador automático, menos.

La CEPAL considera que hay que decidirlo socialmente, colectivamente, de hacer un cambio estructural para el crecimiento con igualdad.

La CEPAL cree que cada política fiscal, o cada instrumento fiscal, debe ser evaluado en relación a la desigualdad. No se puede subir el IVA, así nada más, sin hacer una comparación clarísima de ver cuánto le impacta a cada decil, cómo se hace la compensación, es decir, analizar todo el paquete completo. ¿Por qué? Porque un impuesto como el IVA es muy importante en términos tributarios, así que es posible que la extensión del IVA a alimentos y medicinas sea una forma óptima de aumentar la tributación. Yo no lo pongo en cuestión, lo único que pongo en cuestión es que miremos cuánto le impacta a los pobres, cuánto tenemos que compensar y cómo se compensa. Debemos analizar cómo podemos diseñar medidas específicas y no dejarlas para después porque hemos visto que son los deciles más pobres los que van a sufrir.

Eso es todo el argumento de la CEPAL, y creemos que el subsidio a la gasolina es un tema que en verdad se debe evaluar, pero para poder eliminar el subsidio a la gasolina hay que hacer la tarea primero, hay que convencer al ciudadano que el Estado es eficiente, si no la gente no lo va aceptar, va a decir: “Encima de todo, me van a cobrar más. No.”

Hay que hacer esa tarea para que la gente entienda que el subsidio a la gasolina está beneficiando al que tiene automóvil, al más rico, y que hay medidas

compensatorias a los más pobres, como bonos de transportes, otro tipo de medidas, que se pueden aplicar, sin duda el más progresivo es el impuesto de la renta y el de los activos bancarios.

Necesitamos reducir las renuncias tributarias. ¿Cuánto renuncia México en el IVA? 2.5 del PIB. En impuesto sobre la renta, renuncia tres puntos del PIB; en personas físicas, 1.5; y en personas morales, 1.4. México renuncia seis por ciento del PIB, de tal forma que ya nada más con que revisáramos esto, tendríamos una mayor tributación de seis puntos.

Pasando al tema del federalismo fiscal, en México la federación está cobrando a nombre de la entidad federativa todo. Pero tiene que haber una relación política muy importante, porque el desbalance vertical es verdaderamente impresionante, y una de las debilidades crónicas es la bajísima recaudación del Impuesto sobre la Propiedad. Y creo que este Impuesto sobre la Propiedad, que además es un impuesto muy progresivo, porque no impacta a los pobres.

De igual forma, ¿cómo reducir la dependencia de los ingresos fiscales de la explotación del recurso natural? Sin duda los recursos naturales nos tienen que dejar ganancias, pero como ya se decía aquí, ganancias para el futuro. Un stock por otro stock, no un stock por otro flujo de gasto corriente, sino realmente cómo invertimos. Y lo más delicado del caso es que estamos ante un ciclo alcista en los precios de los commodities en el mundo. En la humanidad ha habido cuatro, éste es el cuarto, y es probable que éste dure quizá unos cinco, seis años más. Qué bueno que haya un súper ciclo de recursos naturales y de precios, pero tenemos que aprovecharlos para invertir en nuestro futuro.

Es necesario también fortalecer las facultades administrativas para disminuir las tasas de evasión. En el impuesto a la renta personal, no pagar impuestos tiene una repercusión muy fuerte. Si existe una alta evasión, entonces ¿quién financia mi desarrollo?, ¿La deuda pública? No se va a aumentar la recaudación si por otro lado el Estado no se pone las pilas.

Creo que hay que incrementar el gasto social. En América Latina el gasto social promedio de la región es 18.6, y cómo le hacemos para que México llegue a 18.6 si su tasa de tributación es 10. Pues no llega, a menos que sea con deuda, que tampoco es bueno. Entonces, hay que hacer un ejercicio de cómo el gasto social, y aún así México ha hecho muy importantes esfuerzos para aumentar el gasto social, pero sin duda, creo que aquí es donde está gran parte, o sea, el promedio obviamente se lo llevan Argentina, Brasil, Bolivia, en fin, países del sur, Costa Rica, Cuba, sin duda, pero Cuba está enfrentando otro tipo de problemas. Chile también tiene un gasto social muy importante.

Pero este gasto social es fundamental siempre y cuando seamos capaces de que este gasto social se gaste, por ejemplo, en inversión en infraestructura. Nuestras últimas cifras indican que México gastó en infraestructura, en el 2007 y 2008, únicamente el 1.3 por ciento del PIB. Bolivia está gastando el 4.8 por ciento. Ellos ya tomaron una decisión estratégica diferente, tanto Bolivia como Ecuador, como Brasil, han tomado la decisión de apuntalar la inversión pública en infraestructura y con ello le han dado la vuelta a su modelo económico.

Para lograr un cambio estructural para el crecimiento con igualdad, se requiere también fortalecer el pilar no contributivo. ¿Y qué es el pilar no contributivo? Esos sistemas de pensiones que se les entrega a las mujeres mayores de 65 años aunque no hubieran trabajado en su vida. “Trabajado” es un decir, porque trabajan todo el día, pero sin remuneración.

Entonces, las mujeres que están en su casa cuidando niños, viejos discapacitados, que no ganan un centavo, no tenían derecho a pensión. Cuando se establece la pensión universal, a eso es a lo que le llamamos pilar no contributivo y esas mujeres se convirtieron en un pilar muy importante de los hogares pobres. Eso es lo que se llama fortalecer el pilar no contributivo. México lo ha hecho, el Ahorro Popular. Hay una serie de medidas muy interesantes que se pueden explorar, ya que el pilar no contributivo es uno de los más progresivos.

Hay que priorizar la inversión en educación; los 27 países de la Unión Europea invierten 5 puntos del PIB en educación. En México no estamos mal, en tér-

menos de los montos, el problema es la calidad y ése es un tema que tenemos que abordar, que no solamente es importante el monto y asegurar la llegada, pero también asegurar la calidad. Por eso hay que invertir en investigación y desarrollo.

México invierte 0.39 por ciento en investigación y desarrollo. O sea que convertirnos en sociedad del conocimiento está muy lejos, si es que no subimos un poco. Suecia invierte 3.4; Finlandia, 3.9; Estados Unidos, 12.9; Corea del Sur, 3.7; Brasil, 1.18; Alemania, 2.8. Es decir, estos países han tomado la decisión de moverse hacia la sociedad de la información, del conocimiento, de la innovación. México tiene todo para moverse hacia esa dirección. No basta garantizar solamente los pilares básicos de la educación, sino movernos cada vez más a la educación terciaria.

El cambio estructural es muy duro, porque implica que los trabajadores también tienen que capacitarse, moverse de las bases más bajas de productividad a las más altas. Y eso va a tener repercusiones y costos en la sociedad. Por eso es importante que haya aspectos transitorios de la política social que puedan ayudar a que no aumente la segmentación del mercado laboral. Es decir, que no se vuelva a segmentar entre aquellos muy capacitados, los que saben entrar a Internet, banda ancha, los súper, y los que no saben ni marcar el teléfono.

¿Entonces cómo logramos ese paso cada día mayor de baja productividad a alta productividad?

Eso se puede lograr siguiendo el modelo nórdico, donde hicieron una compresión, en donde el que más gana más paga, y donde el que menos gana tiene más beneficios, para ir subiendo en la pirámide de la productividad. Eso se logra con transferencias no contributivas y, sobre todo, con algo esencial: políticas de salario mínimo, que es una de las políticas más importantes y más igualadoras de todas las políticas económicas.

¿Y cuáles son las transferencias de las que estamos hablando? Pues básicamente las transferencias condicionadas, como los programas de Bolsa Familia

y Oportunidades. La región toda aplicó estos programas, que han llegado a 113 millones de personas. Lo que le ha costado a la región: 0.4 por ciento del PIB. Francamente muy poco. Cuestan poco estos programas y son muy progresivos. Por otro lado, algunos programas de empleo, como los subsidios a la contratación, los cambios en los sistemas de desempleo, la capacitación y el empleo de emergencia han sido muy exitosos en distintos países.

Para finalizar, se requiere reconstruir esa reciprocidad entre el Estado y los ciudadanos, ese acuerdo sobre el monto, el origen, el destino, ese acuerdo sociopolítico que reconoce obligaciones y derechos entre el Estado y los ciudadanos, y esa reciprocidad, en donde la voluntad del ciudadano debe ser de pagar impuestos. Debemos crear una cultura tributaria muy sana, que también se base en vencer un factor muy importante, que es la desconfianza.

La CEPAL realizó un estudio de cómo la región, los países, la ciudadanía le tiene tanta desconfianza al Estado. El país que más desconfianza tiene es Perú, o sea que no estamos tan solos. Ahí va Perú, Guatemala, Honduras, Chile también la ciudadanía le tiene una gran desconfianza últimamente, a pesar de ser un país muy eficiente en materia tributaria.

¿Cómo vencemos esa desconfianza? Aquí es donde tenemos que lograr ese círculo virtuoso entre la recaudación y la calidad de la gestión pública. Si yo pago mi impuesto, necesito ver que mi calle se arregle, ver que ya no hay tantos hoyos en la calle, ver que el agua potable me está llegando, y ver que hay servicios públicos, y parques gratis. Tiene que haber rendición de cuentas y empoderamiento. Ésta es la base de un pacto, en donde la centralidad es el Estado y la política. Y el Estado en el sentido más amplio. En cuanto a Estado me refiero al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial. Al Estado en su más amplio concepto. Que nos permita articular en conjunto una visión de desarrollo, donde los actores se sientan parte. Que no se haga de espaldas a la gente.

“Hoy, cuando nuestro país explora fórmulas de concertación que funden caminos viables a la prosperidad, resulta indispensable constatar y recono-

cer la mirada aguda del problema central de nuestro desarrollo. Si hemos de formarnos el mejor juicio de lo que puede ser nuestra riqueza, no sólo habría que considerar las posibilidades naturales y las económicas, sino las sociales y las políticas; es decir, todos aquellos factores que pueden entrar en juego, transformando a la sociedad. De manera que no sólo la riqueza que ésta produzca sea mayor, sino que se distribuya mejor.”

Daniel Cosío Villegas

Reflexiones sobre una Reforma Tributaria en México

Dr. Miguel Messmacher Linartas⁹

Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Antes de abordar el tema de una reforma tributaria en México, se necesitaría empezar con la pregunta: ¿qué tipo de Estado y de país queremos en México? Los argumentos que se hacen sobre la necesidad de aumentar la tributación, porque la tributación es baja en México, no son suficientes para encaminar cualquier discusión fiscal a nivel del Ejecutivo, de las distintas fuerzas políticas y del H. Congreso de la Unión. Es fundamental entonces reflexionar acerca de qué queremos como país, y esa reflexión tiene que ser el punto de partida para decidir si de verdad queremos aumentar los impuestos o no.

No es que necesariamente sea un creyente en un Estado omnipresente y gigantesco que pretenda hacer todo al estilo comunista; en la mayor parte de las sociedades modernas hay un papel complementario muy importante entre el Estado y la iniciativa privada, entendida ésta de manera amplia; no estamos pensando sólo en los grandes empresarios, estamos pensando en las pequeñas y medianas empresas, en los profesionistas, en los trabajadores,

⁹ Economista por el ITAM y Doctor en Economía por la Universidad de Harvard. Entre 2007 y 2012 se desempeñó como jefe de la Unidad de Planeación Económica de la SHCP. Ha trabajado como Economista dentro del Fondo Monetario Internacional, y como Investigador en el Banco de México.

eso es iniciativa privada también. Y en ese sentido, en todas las sociedades modernas se ha buscado un buen equilibrio entre un Estado que sea funcional y que al mismo tiempo no estrangule la iniciativa de las personas y de las empresas; creo que ese balance es correcto y es algo que debemos cuidar.

Desgraciadamente en México estamos muy lejos de lo que pueda considerarse como un tema balanceado. Bajo cualquier medida del tamaño del Estado mexicano, entendido como el gasto que hace el gobierno mexicano como proporción de la actividad económica, México es muy pequeño. Si nosotros quitáramos a Pemex y a CFE, dado que para comparativos internacionales eso es importante, el gasto público en México es del 20 por ciento del PIB. Eso se compara con alrededor de 28 por ciento en América Latina y 40 por ciento en la OCDE.

Prácticamente cualquier concepto del gasto es más bajo en nuestro país con respecto a otros miembros de la OCDE, siendo la educación la única excepción. Si nosotros vemos el gasto en seguridad, en México es de menos de un punto del PIB comparado con la OCDE o países latinoamericanos en donde se ejerce un gasto del orden de entre 3 y 4 por ciento del PIB; es decir, 3 ó 4 veces lo que gastamos nosotros. En salud se han dado avances importantes, pero de todas maneras el gasto es de alrededor de la mitad de lo que observamos en países de la OCDE. De esta forma, en prácticamente todos los rubros de gasto, México se ubica muy por debajo de lo que observamos en todos los demás países de la región, por no hablar de los países industrializados.

Estos indicadores del gasto señalan que en México, cuando menos desde el punto de vista fiscal, el Estado probablemente no tiene la capacidad para poder cumplir con toda una serie de elementos fundamentales para crecer más rápido y para desarrollarse. Cualquier reforma fiscal que se proponga, discuta y apruebe a lo largo del año, tiene que ser una reforma pensada como una reforma para el crecimiento y el desarrollo; y en ese sentido va a ser una oportunidad única que vamos a tener, porque históricamente las reformas fiscales en México se han hecho en medio de crisis de balanza de pagos o porque de repente se desplomó la plataforma de petróleo. Es decir, siempre han sido re-

formas fiscales reactivas que intentaron responder a choques negativos como una caída en el financiamiento, en el precio o la producción de petróleo.

Por primera vez en mucho tiempo tenemos la oportunidad de intentar hacer una reforma para impulsar el crecimiento y el desarrollo, y no nada más para responder de manera reactiva a un evento externo. Ésta es una oportunidad invaluable y que definitivamente debemos de aprovechar.

Dentro de un contexto donde creemos que el Estado no está siendo capaz de cubrir todas las necesidades de gasto, también es fundamental que la sociedad tenga confianza en que esos recursos van a ser bien empleados. En ese sentido, necesitamos seguir avanzando para incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y combatir la corrupción. No es justo que nosotros incrementemos la recaudación si no le estamos asegurando a la sociedad que esos recursos van a estar bien empleados.

Se han logrado avances muy importantes a nivel de gobierno federal, aunque aún necesitamos poner un énfasis especial en el ámbito de los gobiernos locales. Actualmente hay un proceso de intentar reforzar la contabilidad gubernamental y hay también una iniciativa que se ha estado discutiendo en el Congreso acerca de la disciplina financiera de los gobiernos locales, que contribuirá a una mayor transparencia y rendición de cuentas.

¿Qué es lo que nosotros consideramos que deberá de tener esa reforma fiscal hacendaria que estaremos discutiendo en los próximos meses?

En primer lugar, claramente tiene que ser una reforma que fortalezca la capacidad financiera del Estado mexicano, que nos lleve a tener mayores recursos para poder cubrir las distintas necesidades de gasto. Ese fortalecimiento en la capacidad financiera e incremento en la recaudación debe de darse también a nivel de los gobiernos locales. Tenemos un desequilibrio muy importante desde el punto de vista de recaudación y gasto en México, donde prácticamente el 90 por ciento de los recursos para el gasto que reciben los gobiernos locales, en promedio, provienen de recaudación que realiza el gobierno federal. Necesitamos buscar una situación ciertamente más balanceada; aunque sin

duda se requerirá incrementar la recaudación total para los tres niveles de gobierno.

Un segundo elemento es buscar una reforma que aumente la progresividad, tanto desde el punto de vista de recaudación como desde el punto de vista del gasto. En ese sentido éste será un elemento importante que estará guiando y que debe de guiar la reforma fiscal que se apruebe.

También tenemos que revisar el tema de la progresividad-regresividad en el gasto público. Se ha mostrado que algunos subsidios fiscales tienen un carácter claramente regresivo y eso es algo que necesitamos revisar. No es nada más la parte de recaudación, es también la parte de gasto y en ese sentido necesitamos tener una revisión integral buscando que en su conjunto las finanzas públicas de nuestro país sean más progresivas. La CEPAL ha presentado datos que muestran cómo en México la distribución del ingreso entre la población es de las que más mejoran en la región cuando comparamos la situación antes de impuestos y gasto público frente a la situación después de impuestos y gasto. No obstante, seguimos teniendo problemas muy serios de niveles de pobreza y desigualdad, por lo cual necesitamos hacer mayores esfuerzos hacia adelante.

Analizando de manera más específica el tema de los impuestos, el sistema tributario en México enfrenta tres problemas que tienen una injerencia directa sobre la competitividad de la economía y su capacidad de crecimiento.

En primer lugar tenemos el tema de las exenciones y los distintos tratamientos fiscales. Dichas exenciones no solamente generan boquetes desde el punto de vista de la recaudación; no solamente generan ciertos beneficios para grupos especiales, sino que hacen que nuestro sistema tributario sea sumamente complejo. De esta manera, se necesita una reforma que contribuya a simplificar nuestro régimen fiscal y tributario. En México tenemos un problema importante de evasión fiscal, porque al ser más complicado el estar cumpliendo con las obligaciones tributarias, se desincentiva el pago de impuestos por

parte de los contribuyentes. En este sentido, hay un reconocimiento pleno de que tenemos que estar trabajando en la simplificación de nuestro régimen fiscal y esa debe de ser otra línea más que guíe a la reforma.

Un segundo problema es la gran heterogeneidad que tenemos a nivel de empresas. Hay una serie de empresas grandes de alta productividad, alto valor agregado y altos salarios; pero por otro lado tenemos la presencia de una serie de empresas pequeñas y medianas que no crecen, que están en la informalidad, con bajos niveles de productividad y bajos niveles de salarios. De igual forma, carecemos de manera muy importante de todo un rango de empresas de tamaño intermedio. Existe entonces un problema con el ciclo industrial en México que realmente no funciona de manera adecuada. Tenemos un grupo de empresas grandes que han estado ahí durante mucho tiempo; sin embargo, son muy pocas las empresas pequeñas que pasan a ser medianas y después a ser grandes empresas. En nuestro país difícilmente se observa que las empresas chicas pasen hacia etapas de crecimiento y de expansión, etapas que son fundamentales para empujar el crecimiento económico del país a través de mayor innovación tecnológica, nuevos productos y la generación de nuevos empleos.

Las empresas grandes no necesariamente son las que tienen los mejores incentivos para la innovación de procesos o de productos; y en ese sentido en México tenemos una deficiencia desde el punto de vista de la graduación de empresas pequeñas hacia empresas más grandes. Un tema importante es la disponibilidad de financiamiento y la reforma financiera que se está discutiendo en el H. Congreso de la Unión puede ser muy importante para ayudar en esta problemática. Pero también necesitamos revisar el marco fiscal, justamente para facilitar que las empresas pequeñas puedan expandirse y pasar de empresas chicas, informales en muchos casos, a ser empresas formales con capacidad de firmar contratos y con mejores capacidades de expansión. Entonces, otro elemento de la reforma debe ser la revisión del marco fiscal para promover una mayor competitividad y crecimiento, particularmente del segmento de empresas micro y pequeñas.

Un tercer tema que también está relacionado es la informalidad. A este respecto, México ha caído en un círculo vicioso donde existen bajos niveles de recaudación que se deben en parte a que tenemos niveles elevados de informalidad; pero a su vez, la informalidad se ha mantenido en niveles elevados ya que algunos tributos son relativamente altos y también porque algunos programas públicos, tanto de tributación como de gasto, generan pocos incentivos para pasar del sector informal al formal.

De esta manera, desde el punto de vista de competitividad y de crecimiento tendremos que hacer una revisión integral, no solo de la parte de ingreso, sino también de la parte de gasto de todos los incentivos o desincentivos que se están generando a través de nuestro sistema tributario y de la parte del gasto público para que haya una mayor participación de la gente o de las empresas en el sector informal de la economía.

Estos obviamente no son retos pequeños, aunque estoy convencido que mediante la discusión responsable y la generación de conciencia sobre estos temas lograremos hacer todos estos cambios de manera exitosa.



LXII LEGISLATURA

CÁMARA DE DIPUTADOS

