

REFORMA FISCAL ¡AHORA O NUNCA!



José Luis Calva
Coordinador

Genaro Aguilar Gutiérrez

Marcela Astudillo Moya

Hilario Barcelata Chávez

Emilio Caballero Urdiales†

José Luis Calva

Fortunato Cuamatzin Bonilla

Odette Virginia Delfín Ortega

Mildred Espíndola

Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara

Plinio Hernández Barriga

René Lozano Cortés

Carlos Marichal

Eduardo Ramírez Cedillo

Noemí Ramírez Sepúlveda

César Salazar

Adrián Tun González

Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza

Colección de libros
Agenda para el
desarrollo 2024-2030
Volumen 5

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
editorial
fontamara

REFORMA FISCAL ¡AHORA O NUNCA!

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

Genaro Aguilar Gutiérrez, Marcela Astudillo Moya,
Hilario Barcelata Chávez, José Luis Calva, Fortunato Cuamatzin Bonilla,
Emilio Caballero Urdiales†, Mildred Espíndola, Abelardo Aníbal Gutiérrez
Lara, Plinio Hernández Barriga, Odette Virginia Delfín Ortega,
Noemí Ramírez Sepulveda, René Lozano Cortés, Carlos Marichal,
Eduardo Ramírez Cedillo, César Armando Salazar, Adrián Tun González,
Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen



EL COLEGIO
DE MÉXICO



Consejo Nacional de Universitarios

editorial
fontamara

México, 2024

Los trabajos de investigación incluidos en este libro han sido arbitrados por pares académicos.

Reforma Fiscal ¡Ahora o Nunca! / José Luis Calva, coordinador. - - México: Fontamara, 2024

1a. Edición
97 p.: ilustraciones; 16x23 cm (Col. Agenda para el desarrollo 2024-2030, Volumen 5)

ISBN de la obra completa: 978-607-736-899-1
ISBN del volumen 5: 978-607-736-904-2

T.1. Recaudación tributaria T.2. Desequilibrios fiscales
T.3. Fiscalidad T.4. Coordinación fiscal

REFORMA FISCAL ¡AHORA O NUNCA!

Volumen 5 Agenda para el desarrollo 2024-2030

José Luis Calva (Coordinador), Genaro Aguilar Gutiérrez, Marcela Astudillo Moya, Hilario Barcelata Chávez, José Luis Calva, Fortunato Cuamatzin Bonilla, Emilio Caballero Urdiales†, Mildred Espíndola, Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, Plinio Hernández Barriga, Odette Virginia Delfín Ortega, Noemí Ramírez Sepulveda, René Lozano Cortés, Carlos Marichal, Eduardo Ramírez Cedillo, César Armando Salazar, Adrián Tun González, Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza

Primera edición, 2024

D.R. © 2024, Editorial Fontamara, S.A. de C.V.
Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen,
Alcaldía Coyoacán, 04100, CDMX, México.
Tels. 555659-7117 y 555659-7978
Email: contacto@fontamara.com.mx
www.fontamara.com.mx

D.R. © 2024, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo
Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,
Alcaldía Coyoacán, 04360, Ciudad de México
<www.consejonacionaldeuniversitarios.mx>

ISBN de la obra completa: 978-607-736-899-1
ISBN del Volumen 5: 978-607-736-904-2

Elaborado en México/Reservados los derechos

ÍNDICE

Presentación <i>José Luis Calva</i>	6
PRIMERA SECCIÓN LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL GOBIERNO DE AMLO: RESULTADOS, RIESGOS Y RETOS	
Riesgos y retos de las finanzas públicas en México <i>Hilario Barcelata Chávez</i>	9
La recaudación tributaria en México durante el gobierno de AMLO <i>Mildred Espíndola, José Luis Calva y César Salazar</i>	17
SEGUNDA SECCIÓN EXPERIENCIAS DE REFORMAS FISCALES. ENSEÑANZAS PARA EL MÉXICO DE 2024-2030	
Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva <i>Carlos Marichal</i>	24
El miedo a recaudar: lecciones de la reforma fiscal del desarrollo estabilizador <i>José Luis Calva</i>	29
TERCERA SECCIÓN POTESTADES TRIBUTARIAS Y POTENCIAL RECAUDATORIO DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS	
Reformas a la ley de coordinación fiscal en Mexico 2014-2024 <i>Marcela Astudillo Moya</i>	36

Federalismo fiscal en México: la lenta o nula convergencia <i>Eduardo Ramírez Cedillo</i>	42
Federalismo fiscal y financiamiento de los gobiernos subnacionales: una propuesta de financiamiento para México en 2024-2030 <i>René Lozano Cortés y Adrián Tun González</i>	49
Responsabilidades tributarias en México: alcances y cambios necesarios <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i>	55

CUARTA SECCIÓN

CAMINOS HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA CON EQUITAD

Hacia una reforma fiscal de gran calado <i>José Luis Calva</i>	60
Políticas para aprovechar el potencial recaudatorio del impuesto predial <i>Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza</i>	65
La evasión del IVA en México y la importancia de la fiscalización en su combate <i>Plinio Hernández Barriga, Odette Virginia Delfín Ortega y Noemí Ramírez Sepúlveda</i>	70

QUINTA SECCIÓN

POLÍTICA FISCAL PARA INCREMENTAR LA INVERSIÓN PÚBLICA COMO MOTOR FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Política fiscal para una nueva estrategia de desarrollo <i>Emilio Caballero Urdiales†</i>	75
La inversión pública y privada en México. Transición y retos <i>Fortunato Cuamatzin Bonilla</i>	80

SEXTA SECCIÓN

TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y RESPONSABILIDAD FISCAL

Transparencia del gasto federalizado. Dilemas, obstáculos y retos <i>Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara</i>	86
Ley de Responsabilidad Fiscal <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i>	94

AGENDA PARA EL DESARROLLO 2024-2030

PRESENTACIÓN

JOSÉ LUIS CALVA*

Los trabajos de investigación que integran la colección de libros *Agenda para el Desarrollo 2024-2030* son –en su mayor parte– post scriptum correspondientes a los capítulos de la colección de libros de *Análisis Estratégico para el Desarrollo*, que publicamos en 2018 y están disponibles en este sitio web. Los demás trabajos de investigación –los de mayor extensión– incluidos en estos libros han sido elaborados especialmente para la agenda 2024-2030. El propósito de ambos esfuerzos es contribuir, desde una perspectiva académica, al debate nacional sobre los grandes problemas económicos, sociales, políticos y ambientales de México, así como a la conformación de un sistema integral de propuestas de políticas públicas –viables dentro de las actuales realidades nacionales y del entorno internacional–, que permitan a nuestro país alcanzar el desarrollo económico acelerado y sostenido del producto nacional y del empleo, con equidad social, sustentabilidad ambiental y democracia de calidad.

Se trata de un análisis holístico de los grandes problemas nacionales y de su entorno internacional realizado con la participación de 477 destacados investigadores de diversas disciplinas: economistas, sociólogos, politólogos, juristas, ingenieros de diversas especialidades, biólogos, geólogos y arquitectos, principalmente. La mayoría estamos adscritos a las más importantes instituciones de investigación y educación superior de nuestro país: UNAM, IPN, UdeG, UAM, COLMEX, CIDE, CIESAS, COLEF, BUAP, UIA, UV, INIFAP, las universidades autónomas de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Ciudad Juárez, Ciudad de México, Colima, Chapingo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas, así como las universidades Panamericana, y de Ciencias y Artes de Chiapas, el ITESO, el Instituto MORA, FLACSO, CIAD, INNSZ y el INACIPE, principalmente. Pero también participan científicos sociales

* Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

adscritos a universidades del extranjero: de París, Illinois, California, Barcelona, Sao Paulo, Río de Janeiro, U. Nanak Dev de India, U. Monarch de Suiza, Campinas de Brasil, Nuevo México, UNN de Argentina, U. Sun Yat-Sen de China, entre otras.

Este proyecto fue viable porque desde octubre de 2010 creamos el *Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo*, con la participación de 365 miembros fundadores. En nuestro documento fundacional nos trazamos como primer objetivo: “Conjuntar nuestros esfuerzos para formular un sistema integral de propuestas viables de políticas públicas capaces de *superar el pobre y errático desempeño mostrado por la economía mexicana durante las últimas décadas, fortalecer la cohesión social de nuestra nación y abrir los cauces de un desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático*”. Teníamos claro que utilizando los márgenes de maniobra que México tiene dentro de las realidades del entorno económico y político internacional, así como dentro de nuestras propias realidades nacionales (cargadas de restricciones y de obstáculos estructurales, pero también de potencialidades), es factible construir e instrumentar una nueva estrategia exitosa de desarrollo nacional, es decir un sistema de políticas públicas viables dentro de las actuales realidades nacionales e internacionales y validadas por su aplicación en naciones exitosas.

Por consiguiente, de manera natural asumimos una postura holística, concediendo relevancia al análisis riguroso de cada uno de los grandes problemas nacionales, pero también al análisis de la interdependencia y las sinergias entre estos problemas. De esta manera, arribamos a un sistema integral de propuestas de políticas públicas para la reconstrucción de nuestra nación, con la clara convicción de que los listados de buenos propósitos de nada sirven si no van acompañados de una definición precisa de los instrumentos de política pública realmente conducentes a los objetivos propuestos. Ya lo había advertido Hegel en su *Ciencia de la Lógica*: “la voluntad se interpone ella misma en el camino de la consecución de su fin cuando se aparta del conocer; por consiguiente, la idea del bien sólo puede hallar su realización con la idea de lo verdadero”.

Cuando fundamos nuestro Consejo Nacional de Universitarios, hacía unos meses que Barak Obama había encontrado en la biblioteca de la Casa Blanca una frase de Abraham Lincoln, que hicimos nuestra: “A veces llega el momento de justificar las esperanzas que depositamos en nosotros mismos”. “No estamos obligados a ganar, pero sí a ser fieles a nuestros principios. No estamos obligados a triunfar, pero sí a hacer que la luz que tenemos, sea poca o mucha, brille”.

PRIMERA SECCIÓN
LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL GOBIERNO DE AMLO:
RESULTADOS, RIESGOS Y RETOS

RIESGOS Y RETOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO

POST SCRIPTUM*

HILARIO BARCELATA CHÁVEZ**

En el año 2018, el proceso electoral que vivió México dio como resultado la llegada al poder de un gobierno que proclamaba un discurso lleno de grandes objetivos transformadores: erradicar la corrupción del sector público, recuperar el estado de derecho, construir un país con bienestar, proveer salud para toda la población, mantener finanzas públicas sanas sin incrementar los impuestos, rescatar el sector energético, impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo y alcanzar la autosuficiencia alimentaria y el rescate del campo (Gobierno de México, 2024). Todo esto generó un enorme entusiasmo y grandes expectativas de prosperidad y progreso económico y social, debido al deterioro de la imagen de los partidos políticos que hasta entonces habían gobernado el país y a los insuficientes resultados que habían obtenido en materia de crecimiento económico y mejoramiento del bienestar de la población en las últimas tres décadas.

No es propósito de este trabajo evaluar si estos objetivos fueron alcanzados o si las medidas propuestas se implementaron, pero es importante referirse a ellos porque han influido de manera determinante en la forma que han adquirido las finanzas públicas del gobierno federal y en las tendencias que han seguido las variables que las conforman. Nuestro propósito es, más bien, evaluar el alcance y los resultados de la política fiscal implementada por el gobierno de AMLO e identificar la problemática actual que enfrenta.

* Post scriptum al capítulo “Estado, gasto público y desarrollo económico” (Barcelata, 2018).

** Universidad Veracruzana.

Al iniciar su gestión, esta nueva administración enfrentaba grandes retos en materia de finanzas públicas derivados de los objetivos propuestos: a) realizar una profunda reforma presupuestaria para asignar un volumen mucho más amplio a los programas sociales y la inversión en algunos proyectos estratégicos de infraestructura para fortalecer la intervención del Estado en la economía; b) robustecer la posición monopólica de Pemex y CFE con el propósito de relanzar una política energética que devolviera al Estado su capacidad rectora en el mercado energético y garantizar la autosuficiencia en esta materia; c) establecer una trayectoria sostenible de la deuda, evitando el sobreendeudamiento; d) evadir la implementación de una reforma fiscal como mecanismo para fortalecer los ingresos públicos; e) ejercer una política de austeridad presupuestal sin abandonar ninguno de sus objetivos.

Junto con esto, habrían de enfrentarse otros retos impuestos por la propia situación que guardaban las finanzas públicas y la dinámica de los problemas que son atendidos con la política fiscal: i) la necesidad de incrementar los ingresos públicos en un entorno de estancamiento de la recaudación de impuestos, de contracción de los ingresos petroleros y de la crisis financiera de Pemex; ii) el aumento del gasto en pensiones y jubilaciones; iii) el acrecentamiento de las transferencias a estados y municipios; iv) Hacer frente a la crisis económica provocada por la pandemia durante el periodo 2020-2022; v) aumentar el gasto en inversión pública para impulsar el crecimiento económico y ampliar la infraestructura nacional; vi) resolver la creciente brecha entre gasto e ingresos públicos.

La manera en la que interactúan estos dos grupos de retos a lo largo del periodo de esta administración definió la naturaleza, características y trayectoria que adquirieron los componentes de las finanzas públicas, cuyo análisis es propósito de este trabajo.

LOS INGRESOS TOTALES DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL

Durante el periodo 2019-2023 los ingresos públicos totales del sector público federal registraron un incremento real de 15%, el cual se explica por el aumento de 8.1% de los ingresos ordinarios del sector público presupuestario; pero, sobre todo, por el crecimiento en los ingresos por financiamiento que durante este periodo fue de 72% en términos reales (SHCP, 2024a). Esto significa que la expansión de los ingresos totales se debió, en amplia medida, a la contratación de crédito por parte del sector público federal. Esto es aún más notorio si se extiende el análisis hasta 2024, con lo que se observa que en el periodo 2019-2024 los ingresos totales estarán

creciendo 21%, gracias a que los ingresos por endeudamiento habrán crecido 392% en términos nominales, mientras que los ingresos presupuestarios registrarán un aumento de apenas 0.6%. Este resultado contrastante se debe a que en 2024 se tiene previsto que el endeudamiento crezca 187% con respecto a 2023, en tanto que los ingresos ordinarios decrecerán -0.6%. Por ello, en 2024 la deuda pública bruta alcanzará un valor de 17.6 billones de pesos, que contrasta con el monto registrado en 2018 que fue de 11 billones de pesos, lo cual representa un incremento nominal de más de 7 billones de pesos en todo el periodo.

Lo anterior expresa el deterioro creciente de la capacidad del sector público para financiar sus gastos con ingresos ordinarios y su cada vez mayor dependencia del endeudamiento público, el cual en 2019 representaba 6.8% de los ingresos totales y para 2024 su participación será de 28%, es decir, cuatro veces más (DOF, 2024 y SHCP, 2024b).

LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS

Durante las últimas dos décadas los ingresos presupuestarios del sector público registraron un incremento considerable al pasar de 16.8% como proporción del PIB en 2000, a 21.3% en 2024, es decir, un aumento de más de cuatro puntos porcentuales. Lo anterior ha sido posible debido a la expansión que mostraron los ingresos no petroleros, los cuales pasaron de 12.2% del PIB en 2000 a 18.3% en 2024. En este lapso, los ingresos petroleros se redujeron de 4.6% del PIB en 2000 a 3% del PIB en 2024.

Durante el periodo 2018-2024, los ingresos presupuestarios se han mantenido estancados, ya que en el primer año representaron el 21.2% del PIB, mientras que en último el valor registrado fue de 21.3%, es decir, un incremento de apenas una décima de punto porcentual. Este estancamiento se debe a que el incremento de 1% del PIB en los ingresos no petroleros del gobierno federal fue igual a la caída de los ingresos petroleros, que pasaron de 4% del PIB en 2018 a 3% del PIB en 2024. Lo que expresa una continuidad en la tendencia negativa observada desde 2008, cuando estos ingresos registraron un valor de 9.8%. Esto ha ocurrido a pesar de que uno de los propósitos del actual gobierno es la reactivación del sector energético paraestatal y le ha destinado una gran cantidad de recursos (SHCP, 2024a).

Las tendencias observadas durante el sexenio en curso se resumen en el comportamiento de los ingresos públicos en términos monetarios, donde se registra un incremento real de 7.4%, debido a un aumento de los

ingresos no petroleros de 11.9%; y un descenso muy pronunciado de los ingresos petroleros de -6.6% durante el mismo periodo 2019-2024 (SHCP, 2024a).

LOS INGRESOS NO PETROLEROS

La trayectoria de los ingresos no petroleros es determinante para los ingresos presupuestarios ya que representan 84% del total. Al interior de los ingresos no petroleros, los de mayor importancia son los ingresos tributarios y de manera particular aquellos que se derivan de la recaudación del impuesto sobre la renta (ISR) y del impuesto al valor agregado (IVA) los que representan, en conjunto, 86% del total de los ingresos tributarios, 65% de los ingresos no petroleros y 55% del total de los ingresos presupuestarios.

En las últimas dos décadas los ingresos tributarios casi se duplicaron al pasar de 8.3% como proporción del PIB en 2000 a 14.4% en 2024. Sin embargo, al analizar con detalle su trayectoria se observa una dinámica diferenciada, ya que el momento de mayor crecimiento se da entre 2000 y 2018 cuando pasan de 8.3% a 12.7%. En contraste, de 2018 a 2024 pierden esa dinámica y muestran un débil aumento de apenas medio punto porcentual. Este comportamiento se deriva de los resultados obtenidos en la recaudación del ISR y del IVA. La del primero se duplicó de 2000 a 2024, pasando de 3.7% del PIB a 7.9%, más de cuatro puntos porcentuales, aunque su aumento más importante fue de 2000 a 2018 cuando pasó de 3.7% a 6.9%. En cambio, a partir de ese año, apenas se incrementó un punto porcentual comparado con el valor estimado en 2024 que es de 7.9%. Lo mismo sucedió con el IVA el cual aumentó de 2.7% a 3.8% de 2000 a 2018 y de este año a 2024 sólo registra un incremento de menos de medio punto porcentual al alcanzar un valor de 4.1% del PIB (SHCP, 2024a).

EL GASTO PÚBLICO

El gasto público neto del sector público registra un incremento de 29% en términos reales durante el periodo 2019-2024. Este es un valor que cuadruplica el aumento que registran los ingresos públicos presupuestarios (sin considerar los ingresos por financiamiento) que es de 7%, por lo que, para poder financiar esa expansión del gasto, la deuda pública se incrementa 22% en el mismo periodo.

La causa principal del incremento del gasto público se encuentra en la expansión que han mostrado los *Gastos Obligatorios*, los cuales en 2024 representan 80.8% del total del gasto neto presupuestario y durante el

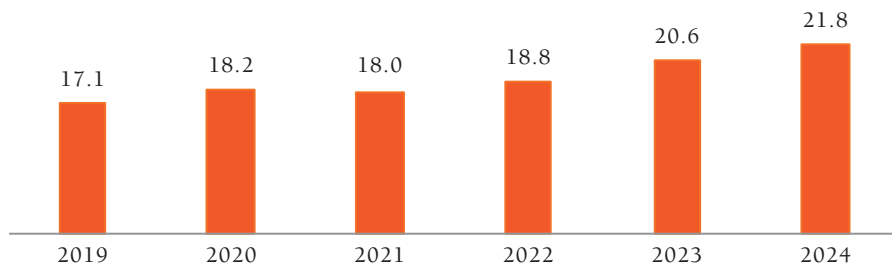
periodo 2019-2024 registran una expansión de 20%. Entre estos gastos los de mayor peso son: las participaciones y aportaciones federales que representan 32% del total, las pensiones y jubilaciones 21%, el pago de deuda pública 18% y el gasto regularizable en servicios personales 16% del total. Este conjunto de gastos concentra 86% del total de gastos obligatorios y durante el periodo 2019-2024 cada uno de ellos registra un considerable incremento: las pensiones y jubilaciones 35%, el pago de la deuda pública 34%, las participaciones y aportaciones un 8% y el gasto en servicios personales un 12% (SHCP, 2024a).

Mención especial requiere el concepto de pensiones cuyo crecimiento absorbe, año con año, una cantidad cada vez mayor de recursos del presupuesto federal, comprometiendo la estabilidad de las finanzas públicas. Durante el periodo 2019-2024 el pago de pensiones contributivas se incrementó 34.8% alcanzando un valor de 1 billón 499 mil millones de pesos.

Si, además, se considera que el gasto en pensiones no contributivas (pensión universal para adultos mayores) registró un incremento de 225% durante el mismo periodo, alcanzando un valor de 465 millones de pesos en 2024, se tiene entonces que el gasto total en pensiones (contributivas y no contributivas) este año será de 1.9 billones de pesos, concentrando 21.8% del total de los ingresos presupuestarios del sector público, lo cual contrasta con lo observado en 2019 cuando representaron 17%, es decir un incremento de cinco puntos porcentuales (SHCP, 2024b).

GRÁFICA 1

PENSIONES CONTRIBUTIVAS Y NO CONTRIBUTIVAS COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO 2019-2024



FUENTE: Elaboración propia con datos de SHCP (2024b), SHCP (2022) y SHCP (2023).

De igual manera es necesario observar la pronunciada tendencia ascendente de los pagos por el servicio financiero de la deuda pública, que en 2019 registraron un valor de 666,583 millones de pesos y en 2024 alcanzarán un valor de 1.3 billones de pesos, esto es un incremento de 50%. Este

último año, el valor del costo financiero de la deuda pública representará 17% del gasto neto presupuestario, lo cual significa un aumento de 4 puntos porcentuales con respecto a 2019 cuando representaron el 13.3% del gasto neto. Adicionalmente hay que considerar que si se suma el total de los pagos anuales realizados por este rubro durante el periodo 2019-2024, resulta que en estos seis años se habrán pagado 5.2 billones de pesos de servicio de la deuda, lo que equivale a 70% de los siete billones de pesos en los que creció el saldo de la deuda pública total. Esto significa que la mayor parte de los ingresos obtenidos mediante financiamiento solo sirvieron para pagar los servicios de la deuda (SHCP, 2024b).

El incremento de los gastos obligatorios en los últimos años ha propiciado una reducción del *espacio fiscal*, concepto que expresa la cantidad de recursos públicos disponibles después de haber cumplido con gastos derivados de compromisos ineludibles. En 2019 los gastos obligatorios representaban el 89% del total de los ingresos presupuestarios, pero para 2024 este valor será del 100%. Esto significa que el espacio fiscal pasó de 11% en 2019 a cero en 2024. Es decir, en seis años el sector público perdió toda su capacidad financiera para emprender nuevos programas y acciones de gobierno o ampliar la provisión de bienes públicos (SHCP, 2024a).

Medido en términos del valor del PIB, el espacio fiscal se ha venido reduciendo desde 4% en 2018 a 1% en 2023 y a 0% en 2024, lo que constituye un grave riesgo para la salud de las finanzas del sector público federal. Este deterioro de las finanzas públicas se refleja de manera muy clara en los resultados obtenidos en el balance del sector público durante los últimos años, el cual expresa un déficit que se profundiza a partir de 2018 cuando alcanza un valor de 2% como porcentaje del PIB, crece aún más en 2023 registrando un valor de 3.3 el cual no se registraba desde 2015 y se espera que para 2024 alcance un valor de 4.9% con respecto al PIB, lo que representará el déficit fiscal más grande en los últimos veinticuatro años (SHCP, 2024a y DOF, 2024).

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El análisis realizado deja evidencia de la insuficiencia de los recursos públicos ordinarios recaudados para financiar el creciente gasto público y la necesidad de recurrir al endeudamiento público como una forma de completar los ingresos públicos, lo cual compromete la salud financiera del sector público debido al creciente costo financiero de la deuda. Ante esta realidad resulta obligado el establecimiento de medidas en materia de política fiscal que permitan incrementar los ingresos públicos para atender los

compromisos de gasto que se amplían año con año. Estas son algunas de esas medidas:

A. La primera es una reforma fiscal que potencie la capacidad del sector público para recaudar ingresos por la vía impositiva.

i) Para ello se requiere instrumentar un incremento en las tasas del ISR dirigido de manera particular a empresas y personas de muy altos ingresos, de la manera en que se instrumentó en 2014 cuando se añadieron tres niveles más de ingreso por encima del máximo reconocido hasta ese momento (32,737 mensuales) al que se le cobraba una tasa de 30%. En esa ocasión la tasa marginal del ISR a personas físicas aumentó a 32% para ingresos anuales de 750 mil a un millón de pesos, a 34% para ingresos de uno a tres millones y de 35% para ingresos de tres millones en adelante.

En la medida que actualmente el ingreso gravado con la tasa marginal más alta dista de ser representativo de lo que hay en nuestro país cabe proponer nuevos niveles de ingreso con tasas marginales superiores escalonadas de manera progresiva de 37%, 38% y 40%. La primera para niveles de ingreso entre tres y veinte millones de pesos, la segunda para ingresos mayores a veinte millones de pesos e inferiores a 50 millones y la tercera para ingresos de cincuenta millones o más.

ii) De igual manera, la tasa general de ISR de 30% para las personas morales requiere modificarse hasta un límite en que la *tasa efectiva* que pagan las empresas en general sea superior en dos puntos porcentuales a la que actualmente paga cada sector de actividad económica y de tres puntos para los grandes contribuyentes, lo cual puede alcanzarse mediante una reducción de las deducciones aplicables al pago de este impuesto que afectan el valor de los ingresos acumulables sobre los que se calcula el pago del impuesto y/o mediante un incremento de la tasa general del impuesto, en particular a los grandes contribuyentes.

iii) También es necesario implementar un impuesto federal a la riqueza de las personas. Este impuesto se puede aplicar con tasas del 2%, 3% y 5%. La primera para patrimonios superiores a 20 millones de pesos y menores a 100 millones; la segunda para fortunas de más de 100 y menores a mil millones de pesos; y la tercera para aquellos con una riqueza superior a los mil millones de pesos (Oxfam, 2023).

B. En segundo lugar, se requiere realizar una reforma en la política de inversión pública para orientarla a proyectos de mayor rentabilidad

económica y social en general y, además, fortalecer el desarrollo en materia de salud y educativa.

- C. Por último, se requiere revisar la naturaleza de los programas sociales para que respondan a objetivos de desarrollo social, con reglas de operación claras, con condicionalidad y que prioricen el desarrollo de las capacidades productivas de la población beneficiaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Barcelata Chávez, Hilario (2018), “Estado, gasto público y desarrollo económico”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Gobierno de México (27 de febrero de 2024), *Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de México 2019-2024*, en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>
- DOF (2024), *Ley de ingresos de la federación 2024*, publicada el 11 de noviembre de 2023, México, en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5708368&fecha=13/11/2023#gsc.tab=0
- Oxfam (2023), *¿Quién paga la cuenta?*, México, en: <https://oxfamMexico.org/wp-content/uploads/2023/01/Quien-paga-la-cuenta.pdf>
- SHCP (2022), “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2023”, publicado en el *Diario Oficial de La Federación*, 28, noviembre, 2022, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2023/PEF_2023_orig_28nov22.pdf
- SHCP (2023), “Presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2024”, publicado en el *Diario Oficial de La Federación*, 25, noviembre, 2023, en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2024.pdf
- SHCP (2024a), *Estadísticas oportunas de Finanzas públicas*, 27 de febrero de 2024, en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
- SHCP (2024b), *Cuenta Pública 2018-2022*, 27 de febrero de 2024, en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO DURANTE EL GOBIERNO DE AMLO

POST SCRIPTUM*

MILDRED ESPÍNDOLA**

JOSÉ LUIS CALVA**

CÉSAR SALAZAR**

En su discurso de toma de protesta como presidente de México, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) afirmó: “no habrá necesidad de incrementar impuestos en términos reales, y ese es un compromiso que estoy haciendo” (López Obrador, 2018). Posteriormente, en su Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, López Obrador señaló: “no habrá nuevos impuestos ni alza de los impuestos en términos reales” (López Obrador, 2019: 49).

En cumplimiento de este mandato, las autoridades hacendarias buscaron elevar la recaudación tributaria mediante la reducción de la evasión fiscal y de la elusión, para aumentar la eficiencia recaudatoria. En un análisis *a posteriori*, presentado por la SHCP en el último año de gobierno de AMLO, se resumen las medidas que para estos propósitos se fueron adoptando sobre la marcha a lo largo del sexenio: 1) la eliminación de la compensación universal, para evitar que la obligación de pagar un impuesto específico se cubriera con el saldo a favor de otro impuesto; 2) la prohibición de las condonaciones de impuestos, para impedir que los contribuyentes dejarán de pagar impuestos a la espera de un periodo de condonación; 3) se mejoró el proceso de fiscalización y se incrementaron las sanciones; 4) se establecieron sanciones para las empresas que realizaran operaciones con el único fin de pagar menos impuestos; 5) la adaptación del marco fiscal para la economía digital: a partir de 2020 las plataformas digitales retienen los impuestos que se generan en operaciones en las que son intermediarios; 6) la evaluación de la fusión de sociedades, con el fin de que la fusión de las empresas realmente tenga sentido en términos del negocio y no por motivos

* Post scriptum al capítulo “Modernización tributaria en México. ¿Homologación del ISR con Estados Unidos y Canadá?” (Calva, Espíndola y Salazar, 2018).

** Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM

fiscales, es decir, no porque una de ellas registre pérdidas y la fusión permita reducir la carga fiscal (SHCP, 2024a: 55-56). Además, como parte de las medidas propuestas por la OCDE en su proyecto *Base Erosion, Profit Shifting* (BEPS), se buscó: 1) evitar las asesorías abusivas de los despachos fiscales a las empresas; 2) impedir la reducción de sus impuestos mediante pagos a empresas del mismo grupo corporativo que operan en paraísos fiscales; y 3) para obstaculizar la elusión, se redujo el monto de la deducción de intereses de préstamos entre empresas de un mismo grupo, que no tenía límite hasta 2019, y se estableció el límite del 30% de las utilidades para la deducción del pago de intereses (SHCP, 2024a: 56).

A cinco años del gobierno de AMLO, el incremento en la recaudación tributaria mediante las indicadas acciones contra la evasión y la elusión fiscal no ha resultado tan importante como se esperaba (véase cuadro 1).

CUADRO 1

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL: 1998-2023
PORCENTAJES DEL PIB EN PROMEDIOS TRIANUALES EN FIN DE SEXENIO

<i>Trienios de fin de periodo</i>	<i>Total de ingresos tributarios</i>	<i>Impuestos sobre la renta</i>	<i>IVA</i>	<i>IEPS</i>	<i>Impuestos comercio exterior</i>	<i>Otros</i>
1998-2000	10.81	4.60	3.28	1.93	0.58	0.41
2004-2006	8.52	4.05	3.38	0.48	0.30	0.31
2010-2012	8.85	5.11	3.70	-0.44	0.18	0.29
2016-2018	12.81	6.90	3.75	1.68	0.25	0.20
2021-2023	13.52	7.57	4.22	1.10	0.31	0.30

FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP (2024b) y SHCP (2024c).

Obsérvese que durante el último trienio del gobierno de Peña Nieto (2016-2018), la recaudación tributaria representó el 12.8% del PIB; mientras que en el más reciente trienio del gobierno de AMLO (2021-2023), la recaudación tributaria apenas ascendió al 13.5% del PIB.

Es evidente que la política tributaria seguida por la presente administración está muy lejos de cumplir con el objetivo de incrementar los ingresos tributarios a un nivel acorde con la experiencia tributaria internacional y con las necesidades de gasto e inversión pública del país.

Desde luego, el cierre obligado de las actividades consideradas no esenciales en marzo de 2020, a raíz de la pandemia por Covid-19 y la consecuente caída del producto en -8.6% en ese año, complicaron la situación.

Sin embargo, durante 2020 no obstante la caída del PIB, los ingresos no petroleros crecieron 3.4%;¹ y los ingresos tributarios lograron un incremento de 0.8%, favorecidos por el crecimiento del impuesto sobre la renta en 0.90%, así como por la mayor recaudación de impuestos al valor agregado que

aumentó 2.3%; los impuesto por la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos se incrementaron en 15% y el concepto de otros impuestos creció en 22.4%.²

Es claro que incluso frente a la fuerte contracción de la actividad económica provocada por la pandemia, la estrategia seguida por el Servicio de Administración Tributaria contribuyó a detener la caída en los ingresos tributarios. Es decir, la fiscalización y la eficiencia recaudatoria tuvieron un papel relevante en la recaudación del impuesto sobre el ingreso, lo que se refleja en el crecimiento del ISR en 0.9%. Esto logró compensar con creces la caída de los ingresos procedentes del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS) de las gasolinas y diésel.³ Estos ingresos cayeron, primero por el confinamiento obligado por la pandemia, lo que redujo el volumen de ventas internas de gasolinas y diésel; y, después, como consecuencia de la política de subsidios a los combustibles para el control de la inflación (véase cuadro 2).

CUADRO 2
INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL
TASAS DE CRECIMIENTO REAL ANUAL (PORCENTAJE)

<i>Conceptos</i>	2019	2020	2021	2022	2023
Ingresos presupuestarios totales	1.6	-4.1	5.6	2.7	1.0
Ingresos no petroleros	3.3	3.4	-4.0	-1.2	10.3
Tributarios	0.9	0.8	1.1	-1.0	12.4
Impuesto sobre la renta	-2.2	0.9	1.9	11.0	4.6
Impuesto al valor agregado	-2.3	2.3	7.7	0.8	6.0
Impuesto especial sobre producción y servicios	27.9	-3.2	-18.0	-72.7	258.9
IEPS gasolinas y diesel	53.0	-2.6	-29.6	n.s.	n.s.
IEPS distinto de gasolinas y diesel	-1.5	-4.4	3.5	3.4	3.6
Impuestos a la importación	-4.7	-13.4	23.4	14.9	1.9
Impuesto por la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos	2.4	15.0	-3.8	-5.5	-5.2
Otros impuestos 2/	-13.2	22.4	-4.7	39.4	-12.6
Ingresos petroleros	-5.7	-38.7	80.6	18.7	-31.0
Gobierno Federal	-23.1	-55.6	74.0	62.6	-49.3
Pemex 1 /	15.8	-24.7	83.8	-1.5	-17.0
PIB	-0.3	-8.6	5.7	3.9	3.2

Nota: En 2020 incluye recuperación de activos financieros del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) por 204 mil millones de pesos, incluyendo 47.4 mil millones de pesos que se recibieron por coberturas petroleras; de otros Fideicomisos por 55.3 mil millones de pesos, incluido el Fideicomiso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México por 21.6 mil millones de pesos; de ingresos derivados de financiamientos por operaciones de colocaciones de deuda por 42.8 mil millones de pesos y de entidades paraestatales por 32.3 mil millones de pesos.

1/_/ Incluye los ingresos propios de Pemex.

2_/ incluye los impuestos sobre automóviles nuevos, exportaciones, no comprendidos en las fracciones anteriores y accesorios.

FUENTE: SHCP (2024b).

A esto se suma la persistente vulnerabilidad de las finanzas públicas a consecuencia de caída en los ingresos petroleros, antes importante fuente de financiamiento. En el sexenio 2007-2012 los ingresos petroleros representaban el 8.05% del PIB; en el sexenio 2013-2018 cayeron a 5.08% del PIB; y en el sexenio actual se espera sean de apenas 3.67% del PIB.

MÉXICO FRENTE A SUS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES EN EL T-MEC

Respecto a los países miembros de la OCDE y a nuestros socios comerciales en el T-MEC, el rezago tributario es evidente. En 2022, en México los ingresos tributarios de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) más las contribuciones a la seguridad social, representaron el 16.90% del PIB,⁴ mientras que para los países miembros de la OCDE la recaudación promedió fue de 34%⁵ del PIB, en Canadá la recaudación total ascendió al 32.2% del PIB y en Estados Unidos, al 27.14% del PIB.

Desde luego, en impuestos directos sobre el ingreso, la brecha de recaudación entre nuestro país y sus principales socios comerciales en el T-MEC persiste: mientras que en Canadá la recaudación del impuesto sobre el ingreso representó el 16.90% del PIB y en Estados Unidos el 14.30%, en México fue apenas del 8% del PIB. En cuanto al impuesto sobre propiedades, la recaudación representó el 1.90% del PIB entre los países de la OCDE; en Canadá el 3.50%; en Estados Unidos 2.90% y en México apenas el 0.30% del PIB (véase cuadro 3).

CUADRO 3
INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS PAÍSES MIEMBROS DEL T-MEC

Países	Total	Impuestos directos sobre el ingreso	Impuestos directos sobre el ingreso (individuos)	Impuestos directos sobre el ingreso (empresas)	Impuestos sobre bienes y servicios	Impuestos sobre propiedad	Contribuciones a seguridad social
2017							
Canadá	32.24	15.36	11.58	3.90	4.45	3.84	4.61
Estados Unidos	27.14	12.40	10.49	1.50	2.00	4.18	6.26
México	16.17	7.22	3.46	3.49	3.75	0.29	2.15
OCDE total	34.19	11.35	8.24	3.00	6.80	1.90	9.16
2022							
Canadá	33.20	16.90	12.32	4.57	7.30	3.50	4.70
Estados Unidos	27.70	14.30	11.37	1.61	4.30	2.90	6.10
México	16.90	8.00	3.64	3.48	5.30	0.30	2.40
OCDE total (2021)	34.00	11.97	8.33	3.30	10.71	1.90	9.02

Nota: Los valores de impuestos directos sobre el ingreso de los individuos y las empresas corresponden a 2021.

FUENTE: OCDE (2021).

Respecto a las contribuciones a la seguridad social, también estamos muy por debajo de nuestros socios comerciales: en México representan el 2.40% del PIB, en tanto para Estados Unidos y Canadá ascienden a 6.10% y 4.70% del PIB respectivamente; y al 9.02% del PIB entre los países miembros de la OCDE.

REFLEXIONES FINALES

Las cifras mostradas confirman que a unos meses de que finalice el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, el problema de inequidad y rezago en el sistema tributario mexicano continúa a pesar del esfuerzo de fiscalización, lo que demanda realizar una reforma fiscal que responda a las necesidades actuales de financiamiento del desarrollo.

Los retos se han ido acumulando: a los requerimientos básicos de financiamiento en salud, educación, seguridad y pensiones, así como en infraestructura hídrica, de transporte, etcétera, ahora se suman los derivados de las demandas en logística, inteligencia artificial, energías renovables y otras más.

Ante este desafío, es obvia la urgente necesidad de que la próxima administración ponga en marcha una reforma tributaria integral.

Finalmente, en la medida en que los ingresos públicos recaudados se destinen a un mayor gasto en inversión pública, se generarán expectativas de mayores ganancias para los empresarios,⁶ lo que no sólo favorecerá una mayor inversión y mayor empleo, sino también promoverá el incremento en la recaudación, tanto derivada del pago de ISR como de IVA.

NOTAS

¹ Aunque se debe señalar que dicho crecimiento se debe a que en 2020 estos ingresos “incluyen recuperación de activos financieros del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) por 204 mil millones de pesos, incluyendo 47.4 mil millones de pesos que se recibieron por coberturas petroleras; de otros Fideicomisos por 55.3 mil millones de pesos, incluido el Fideicomiso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México por 21.6 mil millones de pesos; de ingresos derivados de financiamientos por operaciones de colocaciones de deuda por 42.8 mil millones de pesos y de entidades paraestatales por 32.3 mil millones de pesos” (SHCP, 2024b).

² Dentro de este se ubica el apartado accesorios que incluye el rubro de accesorios por multas, recargos y sanciones que se incrementó en términos reales en 33.8%.

³ Cabe señalar que estos subsidios representaron una pérdida en la recaudación en 2021 de -18% de IEPS y de casi 30% de los IEPS de combustibles y en 2022 la caída de los IEPS fue de -72.7%.

⁴ Esto incluye impuesto sobre el ingreso, seguridad social, nómina, propiedad, bienes y servicios.

⁵ El promedio de la OCDE corresponde a 2021.

⁶ Se ha encontrado que existe una relación positiva y significativa entre la recaudación del ISR corporativo y la inversión, tanto en el corto como en el largo plazo. “Este resultado coincide con el planteamiento de Kalecki, quien afirma que la inversión es resultado de decisiones anteriores. De acuerdo con este autor, el impuesto sobre el ingreso no se considera como un costo directo de la producción, sino como parte de la ganancia bruta, ya que los impuestos recaudados forman parte de esta última, junto con la ganancia de los capitalistas (consumo de los capitalistas más la inversión). La lógica detrás de esta afirmación es que dicha recaudación al incrementar el gasto estatal, impulsa primero un incremento de las ganancias brutas y el empleo, y posteriormente uno sobre la rentabilidad de la inversión, teniendo un efecto final positivo sobre la inversión” (Espíndola, 2023: 139).

BIBLIOGRAFÍA

- Calva, José Luis; Espíndola, Mildred y Salazar, César (2018), “Modernización tributaria en México. ¿Homologación del ISR con Estados Unidos y Canadá”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor, CNU, Universidad Veracruzana, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Espíndola, Mildred (2023), *Impuesto sobre la renta corporativa y su relación con la formación de capital: discusión teórica y evidencia empírica*, México: IIEc-UNAM, p. 163.
- López Obrador, Andrés Manuel (2018), *Discurso de toma de protesta*, 01-diciembre.
- López Obrador, Andrés Manuel (2019), *Plan Nacional de Desarrollo*, 30 de abril 2019.
- OCDE (2021), *Tasas impositivas efectivas*, en: [https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df\[ds\]=DisseminateArchiveDMZ&df\[id\]=DF_CTS_ETR&df\[ag\]=OECD&dq=..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tenant=archive&df[ds]=DisseminateArchiveDMZ&df[id]=DF_CTS_ETR&df[ag]=OECD&dq=..&lom=LASTNPERIODS&lo=5&to[TIME_PERIOD]=false)
- SHCP (2024a), *Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondiente al ejercicio fiscal 2024*, en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- SHCP (2024b), *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*, en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>
- SHCP (2024c), *Cuenta de la Hacienda Pública*.

SEGUNDA SECCIÓN
EXPERIENCIAS DE REFORMAS FISCALES
ENSEÑANZAS PARA EL MÉXICO DE 2024-2030

REFORMAS FISCALES COMPARADAS: UNA MIRADA RETROSPECTIVA

POST SCRIPTUM*

CARLOS MARICHAL**

Para evaluar qué tipo de reforma fiscal conviene adoptar en México es útil echar una ojeada a la complicada trayectoria de la fiscalidad en el país en el largo plazo. Pero, además, para determinar si dicha trayectoria es atípica, se requiere analizarla a la luz de la comparación histórica con otras naciones. En tanto la historia de México, desde su independencia, exhibe una serie de reformas fiscales fallidas que han afectado profundamente al desempeño económico, político y social de la República, conviene preguntar si existen lecciones que extraer de la historia de esa experiencia dolorosa para compararla con otros países que han tenido más éxito en la construcción de un régimen impositivo progresivo. Ello puede ser de utilidad en el momento actual, cuando la crisis fiscal vuelve a convertirse en tema crucial para el futuro de la nación mexicana y para el futuro del Estado de bienestar que se supone que impulsarán fuerzas progresistas en la nueva administración presidencial, a inaugurarse en octubre de 2024, después de varios decenios de retroceso.

Como es sabido, salvo algunas excepciones notables, las débiles reformas fiscales en México no han propiciado la formación de un Estado fuerte, confiable y solvente. La debilidad fiscal se ha reflejado en el alto grado de conflictividad sufrido durante el siglo XIX, en las fallas y el bajo gasto social del Estado porfirista, que contribuyeron al estallido de la revolución de 1910-1920, y también en gran número de los rasgos más negativos de la administración estatal a lo largo del reinado hegemónico del PRI entre 1929 y 2000. Lamentablemente, hoy en día, a pesar de haberse

* Post scriptum al capítulo “Reformas fiscales comparadas. Algunas lecciones para México a principios del siglo XXI” (Marichal, 2018).

** El Colegio de México.

experimentado una serie de importantes cambios políticos en el país en las últimas dos décadas que han permitido una mayor apertura democrática, no se ha logrado implementar una reforma fiscal que permita otorgarle suficiente fortaleza al Estado y a la sociedad para poder enfrentar el futuro con confianza. Al contrario, hoy en día, en 2024, la situación del Estado mexicano y de su sistema fiscal es cada vez más dramática y preocupante. Se observa que, en la práctica, se cuenta con un Estado débil, tanto por la falta de ingresos como por la degradación en la provisión de bienes públicos –en particular seguridad, educación y salud– siendo notable el empeoramiento de la *calidad* de la mayoría de esos bienes públicos desde al menos cuatro decenios y notablemente en el actual sexenio (2018-2024).

Una muestra fundamental de la debilidad del sector público en México en términos comparativos se basa en el estudio de los indicadores de los ingresos fiscales como porcentaje del producto interno bruto (PIB). De acuerdo con el excelente análisis histórico comparado de Sokoloff y Zolt, se observa que hacia el año de 2000, los países latinoamericanos con mayor proporción de ingresos fiscales eran Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua, Uruguay y Panamá, con un nivel de ingresos fiscales situado entre 20% y 25% del PIB de estas naciones. Luego, seguían una serie de países como Bolivia, Perú, Venezuela, Costa Rica y la República Dominicana que se colocaban en el rango de 13% a 18%. En contraste, México se ubicaba en el año de 2000 en un lugar muy bajo, con ingresos fiscales agregados que representaban apenas 12.6% del PIB (Sokoloff, 2007). En 2024 esta situación sigue siendo muy parecida, colocando al país en los últimos rangos en Latinoamérica.

Si efectuamos comparaciones con países más avanzados, es evidente que el contraste es aún más extravagante, ya que en el caso de la mayoría de los países europeos, desde la segunda mitad del siglo XX la proporción de ingresos fiscales en relación al PIB ha variado entre 40% y 50%, mientras que en los Estados Unidos y Canadá ha superado habitualmente 30% desde mediados del siglo XX y sigue en este nivel a principios el siglo XXI.

¿Porque ha sido tan notable el aumento de los ingresos fiscales y del tamaño de la mayoría de los Estados mayores y más avanzados del mundo en el último siglo? Las respuestas son diversas, y varían de acuerdo con los periodos de tiempo. En la primera mitad del siglo XX, el aumento del gasto público fue resultado directo e indirecto de los efectos e impactos de las guerras mundiales. Como demostró Tomás Picketty en un libro que ha tenido una divulgación mundial, en los países avanzados las reformas fiscales que fueron impuestos a raíz de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial implicaron un cambio dramático en los ingresos fiscales, en particular por un aumento de los impuestos sobre la renta de decil más rico de

los ciudadanos en gran número de países. Además, desde los años de 1950, otro motor fundamental que contribuyó al mantenimiento de un sistema fiscal progresivo fue la necesidad de los Estados modernos (y sus sociedades y economías) de contar con suficientes recursos para cubrir la provisión de una gama cada vez mayor de bienes públicos: seguridad y defensa, justicia, educación, salud, pensiones e infraestructura de transportes, redes de energía, agua y comunicaciones. Se trataba no solamente de sostener el llamado *Estado de bienestar*, sino de asegurar las condiciones para el desempeño eficiente de economías modernas, los cuales dependen en grado muy importante de la salud y bienestar de sus poblaciones y de la renovación constante del capital humano.

La extraordinaria investigación comparativa de Peter Lindert, titulada *Growing Public, Social Spending and Economic Growth*, ha demostrado que el aumento en el gasto social no afecta la tasa del crecimiento económico, sino que es neutral, afirmación basada en una exhaustiva revisión cuantitativa del gasto público y las tendencias de crecimiento económico históricas de los países económicamente avanzados que hoy en día componen la OCDE (Europa occidental, Escandinavia, Estados Unidos, Japón, Canadá y Australia, pero sin incluir a México), (Lindert, 2004). Es decir, el aumento del gasto público en lo social no ha perjudicado el crecimiento económico de dichas naciones sino que tiende a ser parte consustancial de la modernización de las economías, aunque las tendencias varían de país en país. Dicho gasto social es mucho menor en las naciones en desarrollo y puede presumirse que, siendo tan bajo como lo es en el caso de México, tiende a perjudicar el desarrollo económico, algo que parece corroborarse si observamos las bajas tasas de crecimiento de la economía mexicana desde 1980 hasta la fecha.

Si bien hemos observado la importancia de la coyuntura histórica para poder llevar a cabo reformas fiscales, es importante tener en cuenta algunos factores que podríamos denominar estructurales de los esquemas tributarios en el mundo contemporáneo. La historia reciente demuestra que, hoy en día, en la mayoría de los países los principales ingresos fiscales (en la mayoría de los países) son unos pocos rubros. A lo largo del siglo XX, se impusieron nuevas tendencias y, a principios del siglo XXI, en la mayoría de los países del mundo las fuentes tributarias más significativas son: (1) impuestos sobre la renta (ISR); (2) impuestos sobre ventas (IVA); (2) impuestos sobre propiedad inmobiliaria (predial); (3) impuestos sobre herencias; (4) impuestos sobre ganancias del capital. Adicionalmente, en los países petroleros, los ingresos por cuenta de las exportaciones y ventas de petróleo pueden ser importantes.

Todas son fuentes legítimas e importantes, pero hay que evaluar cuál es el balance que debe lograrse entre los mismos, y evaluarlas en función de las tendencias de la economía y la demografía para hacer planes adecuados para una reforma fiscal. Soluciones unilaterales, por ejemplo las propuestas de un *flat tax*, tienden a ser regresivas y pueden llevar a graves crisis fiscales. Como todo análisis comparativo demuestra, existen muchos casos de reformas fiscales pero también hay *contra-reformas fiscales*. En este sentido, es de suma importancia tener en cuenta que un principio básico de la fiscalidad moderna es que la eficiencia de todo sistema de recaudación se beneficia de la existencia de varias fuentes de ingresos que permiten el cruce de información acerca de todos los actores y sujetos contribuyentes en una economía y sociedad. Ello es fundamental para lograr reducir la evasión fiscal que es el talón de Aquiles en el sistema fiscal mexicano.

Otra lección general de la historia es que el éxito en la recaudación depende en parte importante de la eficiencia y probidad de la administración fiscal y política. No hay soluciones mágicas que permitan incrementar el ingreso sin un esfuerzo sistemático en cada una de las esferas gubernamentales –federal, estatal y municipal– para mejorar la calidad del trabajo del funcionario público y reducir la corrupción, facilitando a los contribuyentes el pago. En México y el resto de América Latina, éste es un problema especialmente agudo, pero debe tenerse en cuenta que la evasión se da en todos los países y que en muchos se ha logrado poner en marcha instrumentos para reducir la evasión de manera sustancial. En México ello nunca ha sido resuelto de manera satisfactoria, y es manifiesto que los sectores más acaudalados escapan al fisco con notoria facilidad, lo cual sugiere que el SAT y la SHCP no tienen suficiente empeño en recaudar de manera efectiva de grupos tan poderosos.

En primer término, es claro que si no hay consenso con respecto a la reforma fiscal y en especial sobre el hecho de que los sectores con patrimonios o con ingresos razonablemente altos deben pagar más, no se podrá negociar un pacto político social que otorgue legitimidad fiscal al nuevo régimen. En segundo lugar, debe reconocerse que la evasión fiscal en materia del impuesto sobre ingresos (ISR) tiene que resolverse si se desea apoyar una reforma fiscal. La nueva administración mexicana que asuma el poder en 2024 tendrá que asegurar que entre los mayores contribuyentes en México todos los que deben estar los diez multimillonarios mexicanos que cita la revista *Forbes* entre los más ricos del mundo y los 100 empresarios más poderosos que recoge anualmente la revista *Expansión*. Si ellos no están en primer término como los mayores contribuyentes se plantea la pregunta: ¿de qué pacto social y de que redistribución fiscal se está hablando?

La falta de transparencia de la SHCP en materia de impuestos sobre la renta es una de las causas principales del atraso fiscal en México, ya que encubre una enorme cantidad de vicios y excepciones fiscales que han favorecido a los más ricos desde hace decenios. El problema de la oscuridad fiscal del SAT y la SHCP es, por lo pronto, uno de los problemas más lacerantes que enfrenta cualquier reforma fiscal futura.

En resumidas cuentas, si se desea fortalecer al Estado y la provisión de bienes públicos en México, se requiere una reforma fiscal muy bien pensada y progresiva que permita lograr una mayor recaudación de aquellos que tienen e ingresan más en beneficio de las grandes mayorías, que viven en la pobreza. Para ello se requiere elaborar una estrategia política realista para asegurar los recursos necesarios para la provisión de una mejor y mayor cantidad de bienes públicos –seguridad, educación, salud e infraestructura económica– tanto a nivel nacional, como regional y municipal. Sólo así pueden reducirse las lacerantes desigualdades que existen en México hoy en día.

BIBLIOGRAFÍA

- Marichal, Carlos (2018), “Reformas fiscales comparadas. Algunas lecciones para México a principios del siglo XXI”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejo-nacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Lindert, Peter (2004), *Growing Public, Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press.
- Sokoloff, Kenneth y Zolt, Eric (2007), “Inequality and the evolution of institutions of taxation: evidence from the economic history of the Americas”, en Eduards, Sebastian; Esquivel, Gerardo y Márquez, Graciela (eds.), *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions and Crises*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 83-138.

EL MIEDO A RECAUDAR: LECCIONES DE LA REFORMA FISCAL DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR

JOSÉ LUIS CALVA*

Durante la época de oro del desarrollo estabilizador, el entonces secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, encomendó al destacado economista británico Nicholas Kaldor, profesor de la Universidad de Cambridge, realizar un estudio sobre los términos de una reforma fiscal orientada a modernizar nuestro sistema tributario y a incrementar nuestra recaudación, a fin de ampliar la capacidad del Estado mexicano para promover el desarrollo económico y social. De haberse aplicado las propuestas de reforma fiscal sugeridas de Kaldor, la recaudación tributaria habría pasado del 10.3% del PIB en 1960 al 20% del PIB en 1970 y al 32.8% del PIB en 1979 (Unda, 2018: 173).

En cuanto recibió el estudio de Kaldor, Ortiz Mena formó un grupo de trabajo para elaborar un proyecto de reforma tributaria integrado por economistas, abogados y administradores, entre ellos Víctor Urquidi, Ifigenia Martínez y Ernesto Fernández Hurtado (Unda, 2018: 173-174). Con base en este proyecto se elaboró el *Plan de Acción Inmediata* del gobierno mexicano –enmarcado en la “Alianza para el Progreso” liderada por Estados Unidos durante la presidencia de John F. Kennedy–, que propuso elevar la recaudación fiscal agregada de México en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, así como en su componente de contribuciones a la seguridad social, del 10.3% del PIB en 1960, al 15% del PIB en 1965 y al 19.8% del PIB en 1970.

Sin embargo, este proyecto de reforma fiscal quedó en mero ejercicio de rigurosidad técnico-económica, debido a la cerrada oposición de la elite empresarial combinada con el miedo de los funcionarios mexicanos a recaudar. En un libro que escribió casi cuatro décadas después, Ortiz Mena

* Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

relata la historia de esta resistencia empresarial y las razones que tuvo para retirar su proyecto fiscal. “La reforma tributaria comenzó a ser atacada como parte de una supuesta estrategia para aplicar en México políticas de corte socialista y como un instrumento para confiscar la riqueza de los particulares de una manera análoga a lo que había ocurrido en Cuba con la reforma urbana” (Ortiz Mena, 1998: 156). “Frente a esas circunstancias –concluye Ortiz Mena–, me di cuenta de que no era posible políticamente en esos momentos realizar la reforma tributaria global. Sin embargo, me pareció que podríamos realizar algunos cambios en el sistema fiscal vigente” (*Ibidem*).

Los cambios fueron tan moderados –preservando los privilegios fiscales de la clase acaudalada– que la recaudación tributaria del gobierno federal apenas pasó del 7.2% del PIB en 1960, al 8% del PIB en 1970; y la recaudación agregada –incluyendo los tres niveles de gobierno y las contribuciones a la seguridad social– apenas pasó del 10.3% del PIB en 1960 al 12.3% del PIB en 1970, más por efecto del dinamismo de la economía que creció a una tasa media del 6.8% anual, que por obra de la minireforma.

De esta manera, la extrema cerrazón de la élite privilegiada de México, sumada al miedo de la clase política a recaudar y a colocar el interés superior de la nación por encima de los intereses especiales, lastró el desarrollo de México. Recuérdese que al principiar la década de 1960, el PIB per cápita de México era superior al de España. Hoy día, España cuenta con una economía de primer mundo, con un PIB per cápita dos veces superior al de México. Entre las causas de nuestro rezago, se encuentra la ausencia de una reforma fiscal basada en impuestos progresivos sobre el ingreso, que España realizó en el marco del Pacto de la Moncloa (Marichal, 2018: 150).

Basado en su amplio conocimiento de los sistemas tributarios del mundo y, sin duda, en los hallazgos de su estudio sobre México, el profesor Kaldor escribió un puntilloso artículo sugestivamente titulado “¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?”, que fue publicado en 1963 por la revista *Comercio Exterior*. “El ingreso fiscal de los países subdesarrollados en relación con su producto nacional bruto –escribió Kaldor– es típicamente mucho más pequeño que en las naciones económicamente avanzadas”. “¿Es ésta una consecuencia ineluctable de su pobreza?”. “No estriba en ello la explicación completa o principal del fenómeno”. “Mientras que el ingreso medio por cabeza en los países subdesarrollados es bajo, la proporción del ingreso nacional que corresponde a una pequeña minoría de individuos es frecuentemente mayor que en los países ricos”. “Un país pobre puede poseer un alto potencial contributivo si una parte

relativamente importante de sus recursos se destina, no obstante su pobreza, al consumo superfluo o al lujo”. Por eso, cualesquiera que sean las verdaderas causas de las desigualdades socioeconómicas, prosiguió Kaldor, “llega a ser de gran importancia aplicar una imposición progresiva como un correctivo deliberado a las fuerzas económicas espontáneas que producen continuamente una desigualdad creciente”. “La elaboración de leyes y procedimientos administrativos que obligaran hasta a los más recalcitrantes –o astutos– millonarios de América Latina o del Medio Oriente a ceder al Estado una parte razonable de su ingreso o de su riqueza a través de la tributación no es una tarea que exceda las capacidades de imaginación humanas”. “Pero lo que en realidad pueda avanzarse en esa dirección no depende meramente [...] de la correcta apreciación intelectual de los problemas técnicos que la reforma fiscal entraña. Es –predominantemente– cuestión de poder político” (Kaldor, 1963: 201).

A cuarenta y cuatro años de publicado el artículo de Kaldor, el entonces presidente Felipe Calderón, después de recordar que la recaudación fiscal de México era cercana al 11% del PIB, la segunda más baja en América Latina después de Haití, en entrevista concedida al *Financial Times* anunció la intención de que “una de las primeras grandes reformas de su administración sea sobre la estructura fiscal”. “Tiene que ser –dijo– una reforma claramente orientada a incrementar el ingreso del gobierno y a acabar tanto como sea posible con las exenciones fiscales que se han formado a lo largo de décadas, que en muchos casos son resultado de intereses políticos y de la capacidad de poderosos grupos económicos de ejercer presiones”. Por eso, enfatizó, uno de “los grandes cambios a los que las grandes compañías tendrán que acostumbrarse es a pagar impuestos” (Thomson, 2007: 8).

Sin embargo, después de esta habladuría, a Calderón también le ganó el miedo a recaudar. De hecho, bajo el gobierno de Felipe Calderón, la recaudación tributaria del gobierno federal disminuyó del 9.48% del PIB en el sexenio 2001-2006 al 8.85% del PIB en el sexenio 2007-2012 (Calva, Espíndola y Salazar, 2018: 229).

Ya lo había advertido el exsecretario de Hacienda Jesús Silva Herzog: “en México, el sistema fiscal tiene muchos años con temor a gravar en serio a los grandes contribuyentes”. “Hay muchos huecos por medio de los cuales se evade el pago de impuestos” (*Reforma*, 10/XI/03). La ancestral renuencia de la clase política dominante a realizar una reforma fiscal realmente progresiva, ciertamente no deriva de las complejidades técnicas de la tributación, sino de su miedo a recaudar. Sea por su sobrerepresentación en el Gobierno Federal y en el Congreso, o por su capacidad de chantajear

con huelgas de inversiones o fugas de capitales, los poderosos intereses económicos han bloqueado una y otra vez los proyectos de reforma fiscal progresiva.

De hecho, nos hallamos hundidos en una típica *causación circular* o *trampa de la pobreza*: la prevalencia de un sistema fiscal raquítrico e inequitativo, incapaz de atemperar la enorme concentración del ingreso, se perpetúa por la abismal desigualdad socioeconómica y de representación política. En un excelente artículo –publicado en *Revista de la CEPAL*, Núm. 80, 2003– el profesor Joseph Stiglitz observó precisamente: “la concentración de la riqueza, incluso en regímenes democráticos, puede dar origen a la concentración de poder político, lo que limita las posibilidades de tributación redistributiva” (Stiglitz, 2003: 30). Así mismo, en su acuciosa investigación sobre “Equidad y Desarrollo”, que integra su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*, el Banco Mundial, encontró que las desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales tienden a reproducirse a través de generaciones. Por eso, las reformas orientadas a equilibrar las condiciones económicas, tales como la tributación progresiva, la reglamentación contra abusos de poderes oligopólicos, etcétera, suelen toparse con enormes dificultades. “Cuando las políticas hacen peligrar determinados privilegios –subraya el Banco Mundial– puede haber grupos poderosos que procuren bloquear las reformas” (Banco Mundial, 2006a: 2).

No obstante, la esperanza de un futuro mejor deriva de la experiencia histórica universal: ninguna de las naciones con mayor desarrollo humano en el planeta nació democrática ni con su actual Estado de bienestar basado en la tributación progresiva. En un estudio sugestivamente titulado *Poverty Reduction and Growth: virtuous and vicious circles*, el propio Banco Mundial observó: “A comienzos del siglo XX, Francia, España, el Reino Unido y Estados Unidos habían tenido niveles altos de desigualdad en el ingreso. Sin embargo, lograron reducir drásticamente la desigualdad en el transcurso del siglo y en periodos relativamente cortos (de dos a tres décadas). Esos logros parecen guardar relación con el mandato universal de educación básica y servicios de salud y con el establecimiento de Estados benefactores sumamente redistributivos” (Banco Mundial, 2006b: 4).

Para una visión sumaria de la redistribución que realizan los principales países de la OCDE a través de transferencias fiscales de los ricos a los pobres y de amplios sistemas de pensiones que distribuyen el ingreso desde los trabajadores en activo hacia los jubilados de hoy y de mañana, la OCDE presenta el comportamiento *ex ante* y *ex post* del coeficiente de distribución del ingreso (coeficiente de Gini) en distintos países para 2021. En Irlanda, el coeficiente de Gini para los ingresos de mercado (es decir,

antes de impuestos y transferencias) resultó ser de 0.51; mientras que el coeficiente de Gini para los ingresos disponibles (después de impuestos y trasferencias), se redujo a 0.29. Para el Reino Unido, las cifras fueron 0.51 y 0.35, respectivamente. Para España, los coeficientes de Gini resultaron ser 0.50 y 0.32, respectivamente; para Canadá, 0.44 y 0.29; para Finlandia, 0.52 y 0.27; para Dinamarca, 0.45 y 0.27 (2019 último dato disponible); para Estados Unidos, 0.52 y 0.38; para Alemania, 0.50 y 0.30 (2020 último dato disponible); para Australia, 0.44 y 0.32 (2020 último dato disponible); etcétera (OCDE, 2024).

En contraste, en América Latina el coeficiente de Gini para los ingresos de mercado asciende a 0.526, mientras que el Gini después de impuestos y transferencias apenas se reduce a 0.498 de acuerdo con las últimas cifras disponibles de la OCDE (2017).

Sin embargo, hay una puerta abierta a la esperanza: la drástica reducción de la desigualdad observada en los países más prósperos del planeta, demuestra que es factible la construcción de fuertes coaliciones políticas comprometidas con una tributación progresiva en favor del desarrollo, la equidad y la democracia, rompiendo así la “trampa de la inequidad”. En México, durante los próximos meses y en 2025 se elucidará si nuestra clase política ha perdido el miedo a recaudar, alcanzando la madurez necesaria para forjar una coalición capaz de iniciar la ruptura de nuestra trampa de desigualdad.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2006a), *Informe sobre el desarrollo mundial: Equidad y desarrollo*, p. 2, en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/233841468337796448/pdf/322040SPANISH0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- Banco Mundial (2006b), *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, p. 4, en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/993841468266110841/pdf/353480Poverty0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>
- Calva, José Luis; Espíndola, Mildred y Salazar, César (2018), “Modernización tributaria en México. ¿Homologación del ISR con Estados Unidos y Canadá?”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Kaldor, Nicholas (1963), “¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?”, *Revista de Economía y Estadística Tercera Época*, Vol. 7, No. 2: 2º Trimestre, pp. 201.
- Marichal, Carlos (2018), “Reformas fiscales comparadas. Algunas lecciones para México a principios del siglo XXI”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México:

- Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/> consultado el 22 de mayo de 2024.
- OCDE (2024), *Income distribution, database*, en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>, consultado el 16 de mayo de 2024.
- Ortiz Mena, Antonio (1998), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México: FCE-COLMEX.
- Stiglitz, Joseph (2003), “El Rumbo de las Reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, *Revista CEPAL* (80).
- Thomson, Adán (23 de Enero de 2007), “Interview transcript: Felipe Calderón”, *Financial Times*, p. 8, en: <https://www.ft.com/content/317c1bbc-ab01-11db-b5db-000779e2340>
- Unda, Monica (2018), “La reforma tributaria en México durante la época del desarrollo estabilizador. Las reformas al ISR de 1961 y 1964”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>

TERCERA SECCIÓN
POTESTADES TRIBUTARIAS Y POTENCIAL RECAUDATORIO
DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

REFORMAS A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL EN MÉXICO 2014-2024

POST SCRIPTUM*

MARCELA ASTUDILLO MOYA**

El objetivo de este texto es analizar los cambios más importantes durante los últimos diez años en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y su efecto en las finanzas estatales. Durante el periodo mencionado se registraron un total de 22 modificaciones a la LCF, de las cuales 12 se refirieron al Capítulo I “De las participaciones de los Estados y Municipios”; una adición al Capítulo II “Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” y 9 modificaciones al Capítulo V “De los fondos de aportaciones federales”. En las exposiciones de motivos de las reformas a la LCF así como en las modificaciones de los Convenios de Colaboración Administrativa se aducen dos razones: mayor eficiencia recaudatoria y la recaudación de mayores recursos para las entidades federativas. No obstante estos propósitos –como se observa en el siguiente cuadro–, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB muestran un avance reducido con relación a la distribución de 1980, año en el que entró en vigor el sistema de coordinación fiscal, pues el gobierno federal recaudaba entonces el 12% del PIB por los ingresos tributarios, las entidades federativas el 0.3% y los municipios el 0.1%.

* Post scriptum al capítulo “El Sistema nacional de coordinación fiscal: ¿coordinación o subordinación?” (Astudillo, 2018).

** Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. La autora agradece a Moisés Hernández Delgado el apoyo en la obtención de datos y elaboración de gráficas.

CUADRO 1
INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE
DEL PIB 2014 A 2024¹

Años	Gobierno federal	Entidades federativas	Municipios
2014	11.1	0.7	0.2
2015	12.3	0.6	0.2
2016	13.1	0.6	0.2
2017	12.7	0.6	0.2
2018	12.7	0.6	0.3
2019	12.8	0.7	0.3
2020	13.9	0.7	0.3
2021	13.4	0.7	0.3
2022	13.0	0.7	0.3
2023	14.8	0.7	0.3
2024	14.0	0.8	0.3

FUENTE: Elaboración propia con base en OCDE (2023) y SHCP (varios años).

Entre los cambios en 2013 destacan las modificaciones en las fórmulas de distribución por entidad federativa en tres de los cuatro fondos relacionados a la recaudación federal participable. En 2015 debido a que se suprimió el Régimen de Pequeños Contribuyentes e Intermedios, se agregó el Fondo de Compensación de dicho régimen. Además, el fondo correspondiente al derecho adicional sobre extracción de hidrocarburos pasó a formar parte de las “Participaciones a municipios por los que se exportan hidrocarburos”.

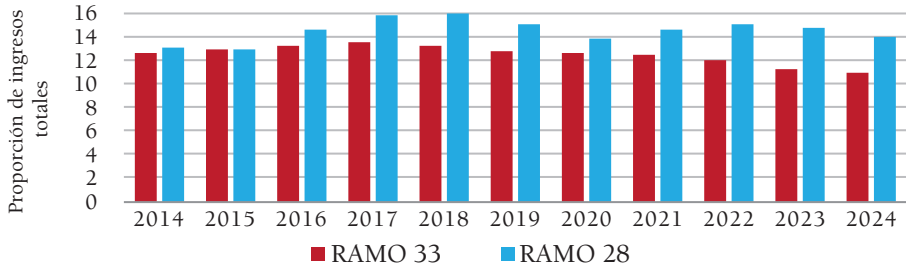
Otra reforma importante a la Ley de Coordinación Fiscal en 2016 fue la creación del fondo ISR en el artículo 3-B de LCF, que se refiere a la participación que obtendrán las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del 100% del ISR sobre el salario del personal de dichas entidades que haya sido cubierto con cargo a sus participaciones o sus ingresos locales. Estos recursos deberán destinarse a las entidades federativas y municipios.

En cuanto a las aportaciones, se sustituyó al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) lo cual se derivó de la reforma educativa.

Derivado de la pandemia, disminuyeron la mayoría de los fondos del ramo 33, con excepción de los fondos para los servicios de salud y para la educación tecnológica y adultos. Como se constata en la gráfica 1, el total de los ocho fondos representaron en 2017 el 14% de los ingresos federales totales, año que registró el mayor monto. En 2024 representan el 11%.

Por lo que respecta a las participaciones, también en 2017 se registró su mayor importe con el 16%, similar a lo registrado en 2018. En 2024 se reducen a 14% de los ingresos federales totales.

GRÁFICA 1
RAMOS 28 Y 33 COMO PROPORCIÓN DE LOS
INGRESOS FEDERALES TOTALES 2014-2024



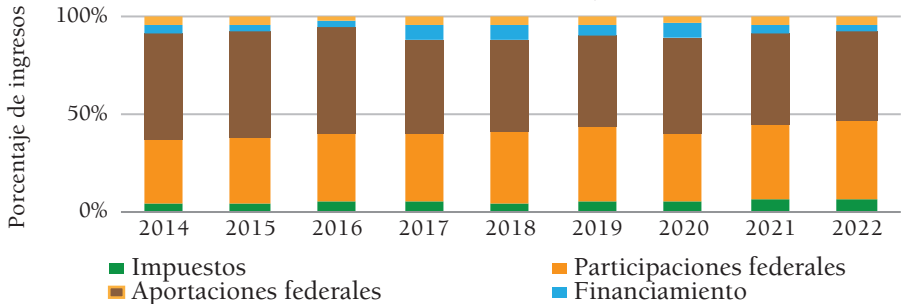
FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP, *Transparencia presupuestaria* (Varios años).

LOS CAMBIOS EN 2024

Debido a que se prevé una disminución de los ingresos petroleros en 2024, el monto de los recursos destinados a la recaudación federal participable (RFP) disminuirá; como consecuencia, los fondos vinculados a la RFP sufrirán una disminución, como son los destinados a infraestructura social, al fortalecimiento de los estados y los fondos para el fortalecimiento de las entidades federativas.

Como se observa en la gráfica 2, durante el periodo 2014-2022 las transferencias del gobierno federal representaron en promedio el 85% de los ingresos de que disponen las entidades federativas; mientras que los ingresos propios solamente el 5%, financiamiento 5% y 5% otros conceptos.

GRÁFICA 2
INGRESOS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES*
ESTRUCTURA PORCENTUAL POR RUBROS, 2014 A 2022



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI (2022).

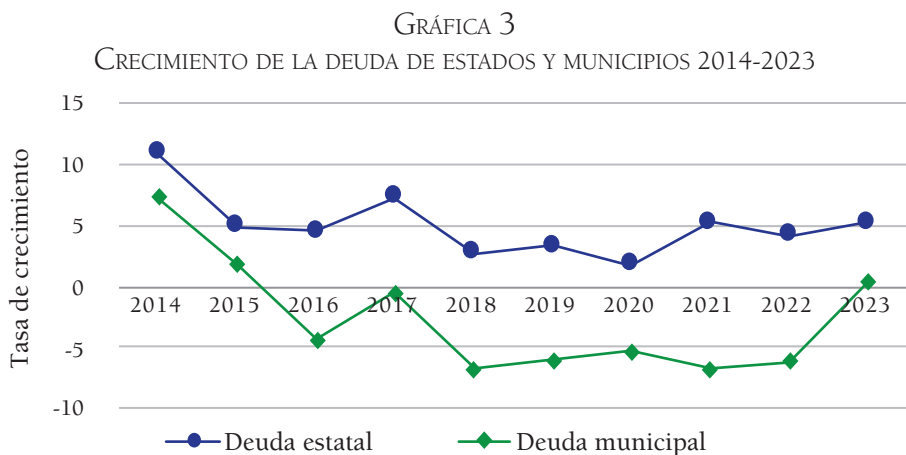
* Nota: No incluye al gobierno de la CDMX

Por otra parte, el Fondo de Estabilización de Ingresos de Entidades Federativas (FEIEF) también disminuyó, el cual es importante para las entidades federativas porque se activa cuando las participaciones han estado por debajo de lo aprobado.

Así, se avizora una mayor centralización de los recursos públicos en el gobierno federal. Un cambio en este sentido es la transferencia de recursos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) al IMSS-Bienestar. En este caso las entidades adheridas a IMSS-Bienestar obtendrán recursos para servicios personales (antes FASSA) a través de un fideicomiso centralizado y las entidades que no estén adheridas obtendrán recursos a través de las fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

También se crea el programa de “Fortalecimiento para el Desarrollo de la Infraestructura estatal” a cargo de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes (SICT) con recursos que representan el 6.2% del FAFEF, cuyas funciones son las mismas.

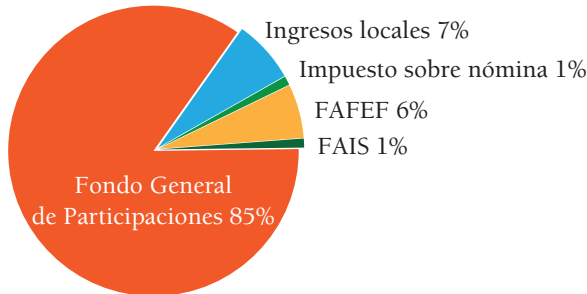
Respecto a la deuda de las entidades federativas y municipios, se observa en la gráfica 3 que la tendencia es a la baja, especialmente la municipal, lo cual refleja la influencia de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.



FUENTE: Elaboración propia con base en SHCP (varios años b).

Ahora bien, ¿cómo se garantiza la deuda subnacional? En la gráfica 4 se observa que en 2023 el 85% de la deuda se garantizó con los recursos del fondo general de participaciones, con ingresos propios el 8% y 7% y con los fondos FAIS y FAFEF

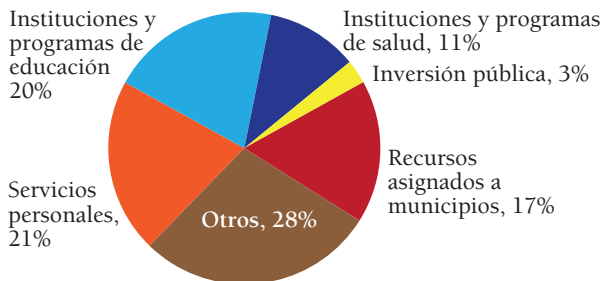
GRÁFICA 4
GARANTÍA DE LA DEUDA SUBNACIONAL, 2023 (PORCENTAJES)



FUENTE: Elaboración propia con base en el Registro Público Único de SHCP (varios años).

Finalmente, es importante subrayar que las entidades federativas del total de sus ingresos solamente dedicaron el 3% a inversión pública, como puede observarse en la gráfica 5, y 21% a servicios personales.

GRÁFICA 5
GASTO DE LOS GOBIERNOS ESTATALES 2022* (PORCENTAJES)



* Nota: No incluye al gobierno de la CDMX

FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2022).

REFLEXIONES FINALES

Durante los últimos diez años se observa que la respuesta a la pregunta que se planteó en un principio sigue siendo la misma: el actual sistema de coordinación fiscal sigue favoreciendo una subordinación de los gobiernos subnacionales. Para romper con esta dependencia de los gobiernos estatales y municipales es urgente que fomenten la recaudación propia y de esta forma tengan más espacios de autonomía para el control de sus políticas públicas.

NOTAS

¹ Las cifras del año 2024 se calcularon con base en las leyes de ingreso de las entidades federativas y con base en los pronósticos de crecimiento del PIB para 2024 que realiza el Grupo Financiero Monex (Quiroz y Solano, 2024).

BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo Moya, Marcela (2018), “El Sistema nacional de coordinación fiscal: ¿coordinación o subordinación?”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- INEGI (2022), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, en: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>
- OCDE (2023), *Global Revenue statistics database*, en: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/global-revenue-statistics-database.html>
- Quiroz, Janneth y Solano, Roberto (2024), *Perspectivas Económicas y Bursátiles 2024, Grupo Financiero Monex*, en: <https://www.monex.com.mx/portal/download/reportes/PRONOSTICOS%2012%20Febrero%202024.pdf>
- SHCP (2023), *Registro Público Único Vigente*, en: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico
- SHCP (Varios años), *Ingresos Federales*, en: transparenciapresupuestaria.gob.mx.
- SHCP (Varios años b), *Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios*, en: <http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>

FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO: LA LENTA O NULA CONVERGENCIA

POST SCRIPTUM*

EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO**

Presentaremos aquí una valoración del avance que se ha tenido en el federalismo fiscal y sobre todo en la senda que podría seguirse para avanzar de manera ordenada hacia un país donde las inequidades existentes en materia fiscal sean superadas y donde independientemente de la región o entidad federativa en la que viva el ciudadano pueda acceder a una mejora en calidad de vida presente y futura.

Dentro de los principales hallazgos presentados en nuestro texto “Federalismo fiscal en México. ¿Una lenta o nula convergencia?” publicado en 2018 se observó, mediante la estimación de los índices de convergencia beta y sigma, un proceso no convergente entre las Entidades Federativas (EF) durante el periodo 2003-2015, situación que se enmarcaba por una ampliación de brechas en el desempeño económico y ciertos aspectos relacionados con el bienestar. Así mismo, se detalla la ampliación de los recursos federalizados a las entidades denotando una distribución que resultaba relativamente progresiva, pero con limitaciones para lograr compensar el proceso divergente. De forma adicional se dio cuenta de que el cambio en la composición de la matriz productiva es un elemento que puede apoyar el desarrollo de las regiones, acompañado de la consolidación de infraestructura y el desarrollo humano.

De acuerdo con lo anterior, el presente trabajo tiene por objetivo establecer si se han dado las condiciones en los últimos años para pensar en un cambio de magnitud y velocidad a la convergencia o bien en el sentido contrario, partiendo de la revisión de los datos relativos al crecimiento

* Post scriptum al capítulo “Federalismo fiscal en México. ¿Una lenta o nula convergencia?” (Ramírez, 2018).

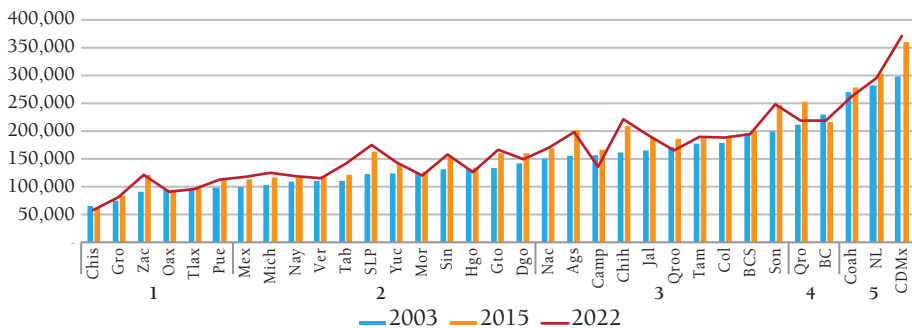
** Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

económico de las entidades, su estructura productiva y una actualización del cálculo de sigma y beta para el periodo de 2015 a 2022, además de realizar una proyección del desempeño de las entidades a 2050.

De acuerdo con los datos de la información económica de las entidades federativas para el periodo 2003-2022 (gráfica 1), se pueden realizar algunas precisiones:

- a) En la gráfica se presentan las entidades ordenadas de menor a mayor PIB per cápita (PIBepc), tomando como referencia los datos de 2003 y 2015 son ilustrados por las barras, mientras que los correspondientes a 2022 se muestran con la línea.
- b) La gráfica presenta dos agrupaciones, la primera en función del PIBepc que denota cinco grupos: el primero con seis EF que en 2003 estaban por debajo de los \$100,000; el segundo con 12 EF con un PIBepc no mayor a los \$150,000; el tercero integrado por 9 EF con un PIBepc entre \$150,000 y \$200,000; el cuarto con 2 EF con una cantidad menor a los \$250,000 y por último el quinto integrado por 3 EF con una cantidad mayor a los \$250,000.

GRÁFICA 1
 PIB PER-CÁPITA 32 ENTIDADES FEDERATIVAS
 AÑOS 2003, 2015 Y 2022 (PESOS A PRECIOS DE 2018)



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (2024).

- c) La segunda agrupación se da por el desempeño que han tenido las EF sobre su PIBepc en los años mencionados. Se pueden observar a Chiapas (Chis), Oaxaca (Oax), Tlaxcala (Tlax), Morelos (Mor), Hidalgo (Hgo), Campeche (Camp), Quintana Roo (Qroo), Baja California Sur (BCS), Baja California (BC) y Coahuila (Coah), entidades que tienen la coincidencia de haber presentado un desempeño económico que los llevó a tener menor PIBepc para 2022 del

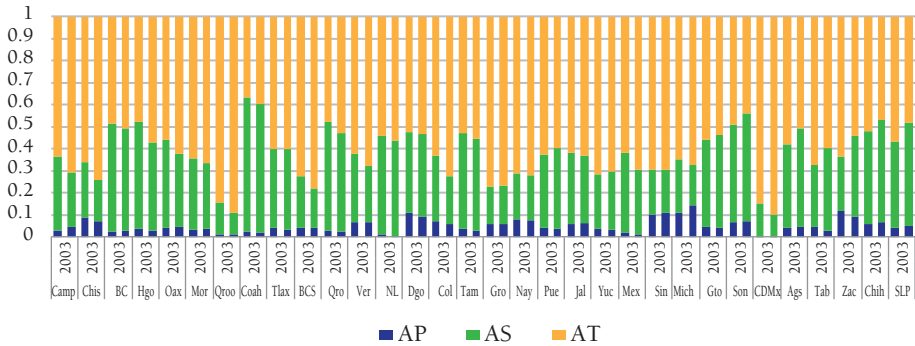
registrado en 2003. Las siguientes entidades presentaron una tasa de crecimiento promedio todo el periodo de 2003-2022 menor al 1%: Guerrero (Gro), Puebla (Pue), Estado de México (Mex), Nayarit (Nay), Veracruz (Ver), Yucatán (Yuc), Durango (Dgo), Jalisco (Jal), Tamaulipas (Tam), Colima (Col) Queretaro (Qro) y Nuevo León (NL). Las siguientes entidades presentaron una tasa de crecimiento promedio entre 1% y 1.49%: Michoacán (Mich), Tabasco (Tab), Sinaloa (Sin), Guanajuato (Gto), Aguascalientes (Ags), Sonora (Son) y Ciudad de México (CDMX); y Zacatecas (Zac), San Luis Potosí (SLP) y Chihuahua (Chih) tuvieron una tasa de crecimiento promedio mayor al 1.5%.

- d) El grueso de las entidades federativas que tuvieron un avance, éste fue más amplio en el periodo de 2003 a 2015 que en el de 2015 a 2022. En el caso de Zacatecas, de 2003 a 2015 presentó una tasa promedio de crecimiento per cápita de 2.7% anual, mientras que en el periodo de 2015 a 2022 su tasa de crecimiento per cápita promedio anual fue de -0.04%. Para el caso de San Luis Potosí, sus tasas de crecimiento per cápita fueron de 2.7% y 1.0%, respectivamente; y en el caso de Chihuahua 2.4% y 0.9%, respectivamente. El caso de Tabasco destaca por su desempeño marcadamente mejor en el periodo de 2015 a 2022, situación que es posiblemente adjudicable al Megaproyecto de Dos Bocas que resultó más costoso de lo que originalmente se había estimado.

En cuanto a la estructura del PIB de las entidades es relevante mencionar que en los últimos años se ha retrocedido en la matriz productiva del país, ya que en promedio para 2022 el registro de la proporción de las actividades primarias es similar al de 2003 y el de las actividades secundarias es menor, mientras que las terciarias ganaron espacio. En el detalle se pueden establecer algunas precisiones relevantes (gráfica 2).

- a) De las tres entidades que presentaron las mayores tasas de crecimiento promedio en el periodo también tuvieron una ampliación importante en la parte proporcional de actividades secundarias. De hecho, si se toma en consideración el cambio que se observó en la proporción de dichas actividades y el desempeño económico medido por la variación porcentual del PIBepc, aquellas entidades que ampliaron su proporción en promedio presentan una tasa de crecimiento del 1.2%, mientras que las que presentan una reducción, su tasa es del 0.24%. Estos resultados son coincidentes con la teoría, al establecer que la industrialización mejora las condiciones de crecimiento per cápita.

GRÁFICA 2
CONFORMACIÓN DEL PIB_E (2003, 2015)



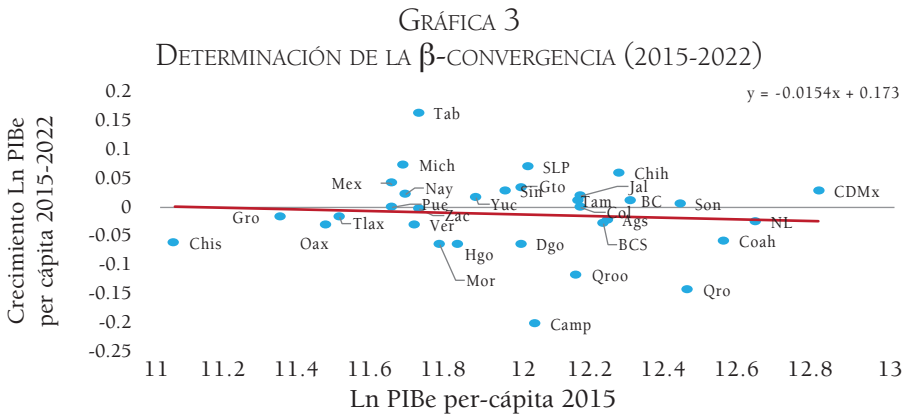
FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (2024).

- b) En las entidades que tienen una participación de las actividades primarias por arriba del promedio, también presentan un desempeño económico no satisfactorio como es el caso de Chiapas, Guerrero, Campeche y Oaxaca. Por su parte, Michoacán y Sinaloa, aun cuando tienen una participación de las actividades primarias de 14% y 11%, respectivamente, su desempeño económico es aceptable y quizás esté relacionado al comercio internacional, ya que más del 60% de las exportaciones de ambas entidades corresponde al sector primario.
- c) En cuanto al sector terciario habría que decir que algunas entidades empezaron la tercerización antes de haberse industrializado, tal es el caso de Quintana Roo y Baja California Sur, entidades que tienen conocidos antecedentes en el sector servicios. La Ciudad de México es un caso de interés debido a que presenta una marcada incidencia por los servicios, lo cual es positivo en la medida que van más allá de los tradicionales y se inscriben en servicios modernos de gran rentabilidad, relacionados con el sector financiero, servicios profesionales científicos y técnicos, apoyo a negocios y servicios cooperativos.

Dos aspectos adicionales son importantes para matizar el desempeño económico y la diferencia en el nivel de producto per cápita. Por una parte, existe una alta concentración de las exportaciones: en 2015 y 2022 las exportaciones de 20 de las entidades no fueron mayores al 8.5% del total, mientras que cinco de ellas (Chihuahua, Baja California, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) exportan más del 50%. Por la otra, el nivel de trabajo

informal es altamente marcado en las cinco entidades de menor PIBepc. Siguiendo la clasificación por grupo de la gráfica 1, en promedio el trabajo informal es del 73.13%, 59.63%, 44.96%, 39.67% y 38.59% respectivamente, lo que establece una restricción para mejorar el nivel de producto per cápita y el desempeño económico.

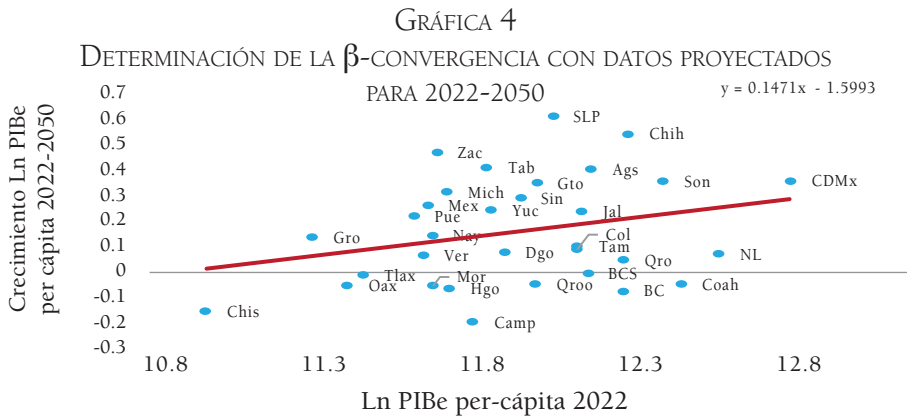
¿Qué tan amplias son las brechas entre las entidades federativas? Es posible establecer que en el extremo las brechas se han ampliado, mientras que en los medios son menos intensas. De acuerdo con la propuesta del cálculo de σ -convergencia propuesto por Sala-I-Martín (1994: 194) si la dispersión del PIBepc se disminuye con el paso del tiempo se está ante un proceso de convergencia. En 2003 el valor de σ -convergencia fue de 0.3756, para 2015 de 0.3911 y en 2022 de 0.3909, lo que implica una pequeña corrección que fue acompañada de un menor PIBepc. Suponiendo que se mantenga la tasa de crecimiento promedio del periodo 2003-2022 para cada entidad federativa, en 2050 la σ -convergencia sería de 0.4912, situación que denota un proceso divergente en el cual se ampliarán aún más las brechas entre las EF.



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (2024).

En las gráficas 3 y 4 se presenta la β -convergencia para las 32 entidades que integran a México. En la gráfica 3 el periodo 2015-2022 y en la gráfica 4 una proyección al 2050 basada en el desempeño económico promedio observado de 2003 a 2022. De acuerdo con Barro y Sala-I-Martin (1991) una β con un signo positivo ofrece evidencia de un proceso de convergencia. Pues bien, tomando como base el PIBepc de 2015 y el crecimiento registrado a 2022 es posible apreciar que la β tiene un signo negativo pero con un coeficiente bajo, lo que podría indicar un proceso en extremo lento

de convergencia, pero la dispersión que se ha dado en el desempeño de las entidades a lo largo de los últimos 19 años y proyectado para 2050 ofrece una β positiva con un valor de 0.1471, lo que indica que de mantenerse la tendencia observada no conduce a la convergencia.



FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI (2024).

Desde 2018 hasta el presente se ha tenido poca claridad para lograr una política que sea capaz de reducir las brechas entre las entidades. Dos acciones que son necesarias para avanzar en este sentido tienen que ver con el desarrollo de infraestructura y capital humano. En el primer caso en los últimos años se han realizado inversiones cuantiosas en megaproyectos que se consideran pueden modificar las condiciones del sureste del país, sin embargo el problema es que son proyectos que han consumido una cantidad importante de recursos que se han obtenido mediante la reducción de otras inversiones en infraestructura y del gasto público en otras actividades como es la educación y la salud. El gasto en inversión de obra pública se ha concentrado de acuerdo con el CIEP (2022) en el sector de energía y combustibles, con cerca del 78% en promedio para el periodo de 2014 a 2023.

Si bien es posible que cualquier tipo de inversión en infraestructura sea positiva, no todas impactan en el ámbito productivo, por lo que es importante que los recursos públicos atiendan las grandes obras de infraestructura que son más cercanas al ciudadano de a pie como las que detalla el IMCO (2023) en su índice de competitividad, que están relacionadas en aspectos como el acceso al internet y la buena condición de los caminos.

Al revisar los indicadores en materia de educación se observa también una brecha si se toma como parámetro el nivel de educación o los años

promedio de escolaridad. En ambos casos, los resultados al menos en los extremos son similares a los mostrados en la gráfica 1, con el inconveniente de que el gasto en educación ha tomado una tendencia a la baja: de acuerdo con información de la SHCP el presupuesto para educación en 2015 representaba un 30% del gasto social y para 2022 fue solo del 24%, en términos reales a precios de 2018 incluso fue menor.

En los próximos años se comprobará el impacto que puede tener el gasto en infraestructura para mejorar la convergencia entre las entidades, aun cuando no es la primera vez que se le da atención a la región Sur-Sureste con una estrategia similar (Ávila y Cedeño, 2021) a la instrumentada por el gobierno de AMLO. Es recomendable que se continúe con una estrategia de infraestructura para mejorar la integración con los mercados nacional e internacional y ofrecer alternativas suficientes para avanzar en una menor condición de trabajo informal. Además, hay que desplegar una mayor y mejor política educativa que sirva para mejorar la acumulación de capital humano en las diferentes regiones; todo lo cual debería de estar acompañado de una política sectorial que busque una relación sinérgica entre las actividades primarias, secundarias y terciarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila, Lázaro y Cedeño, Manuel (2021), “El desarrollo regional en el marco de los megaproyectos en el sureste de México”, en Venegas Herrera, María Amparo del Carmen et al. (coords.), *Políticas públicas, empleo y migración en perspectiva territorial*, (Vol. III), UNAM, IIEc.
- Barro, Robert y Sala-I-Martin, Xavier (1991), “Convergence across states and regions”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1991(1), pp. 107-182.
- CIEP (2022), *Importancia de la infraestructura, el presupuesto en obra públicas 2013-2023*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A. C.
- IMCO (2023), *Índice de Competitividad Estatal 2023*, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
- INEGI (2024), *Banco de Información Económica. Cuentas Nacionales. PIB por entidad federativa*, en: <https://inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0&t=10000215#D10000215>
- Ramírez Cedillo, Eduardo (2018), “Federalismo fiscal en México. ¿Una lenta o nula convergencia?”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Sala-I-Martin, Xavier (1994), *Apuntes de crecimiento económico*, 2da edición, Antoni Bosch Editor.

FEDERALISMO FISCAL Y FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES: UNA PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO PARA MÉXICO EN 2024-2030

POST SCRIPTUM*

RENÉ LOZANO CORTÉS**
ADRIÁN TUN GONZÁLEZ**

En el presente trabajo se realiza un análisis del problema de la deuda de los gobiernos subnacionales y la vigencia de nuestra propuesta de crear una Entidad Financiera Interestatal de México, EFIM, presentada en Lozano y Cabrera, 2018. Se parte de considerar que, como consecuencia del federalismo fiscal implementado en México, y la consecuente descentralización de las responsabilidades para la provisión de bienes y servicios públicos locales en condiciones de mayor eficiencia, se han producido al mismo tiempo desequilibrios fiscales en las finanzas públicas de los gobiernos subcentrales, que los llevan a contraer deuda y en algún momento declararse en insolvencia y eventualmente a su rescate por el gobierno federal, como sucedió en 1995.

INTRODUCCIÓN

Partiendo de la teoría clásica del federalismo fiscal, el gobierno federal ha descentralizado la responsabilidad de la asignación de bienes públicos locales para una provisión más eficiente (Oates, 1972; Cabrera y Lozano, 2010), pero no las atribuciones para la recaudación de ingresos fiscales. Al respecto Martínez-Vázquez et al. (2006), Giugale et al. (2000a) y Gamboa (1997) coinciden en que el gobierno federal mantiene bajo su control las bases tributarias más amplias y los impuestos más flexibles, creando una fuerte dependencia de los gobiernos subnacionales de las transferencias

* Post scriptum al capítulo "Federalismo fiscal y financiamiento de los gobiernos subnacionales: una propuesta" (Lozano y Cabrera, 2018).

** Universidad de Quintana Roo.

federales. Como consecuencia se producen desequilibrios que llevan a que los gobiernos subcentrales ante un choque externo o interno en la economía no puedan ajustar sus ingresos fiscales y recurran a la contratación de deuda.

En México, de acuerdo con Ter-Minassian (2007), Gamboa (1997), Giugale et al. (2000a), Hernández-Trillo y Smith (2009), Daughters y Harper (2007) y Hernández-Trillo (2005 y 2010), las medidas implementadas por el gobierno federal para prevenir que un gobierno subnacional se ponga en riesgo de insolvencia, dado su nivel de acumulación de deuda, no parecen tener buenos resultados debido a que los gobiernos subnacionales no han dejado de contraer deuda, ubicándose en una situación vulnerable ante cada crisis económica que afecte el país, como se ha observado en 1995 y 2009. Esta situación también se puso de manifiesto con el choque provocado por la pandemia del virus SARS-Cov-2. Para Ter-Minassian y Craig (1997) la deuda de los gobiernos subnacionales es la muestra de un mal diseño de las relaciones intergubernamentales que han provocado fuertes desequilibrios horizontales y verticales o bien producto de un sistema de transferencias intergubernamentales con criterios poco transparentes.

De acuerdo con Martínez-Vázquez y Vulovic (2016) en México, el enfoque que se aplica para la regulación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales es el administrativo, donde el gobierno central tiene un control directo del endeudamiento de los gobiernos subnacionales y prohíbe el endeudamiento externo. Esta forma de regulación es totalmente contraria a la descentralización fiscal.

En México, si bien la deuda de los gobiernos subnacionales no representa una proporción importante del PIB, su crecimiento es constante; y la relación deuda acumulada con respecto a los ingresos de libre disposición de los gobiernos subcentrales es mayor que uno, en el caso de algunos gobiernos. Una salida alternativa a esta situación es la creación de un banco interestatal, con fondos que proveen los mismos gobiernos subnacionales, y que otorgaran financiamientos en mejores condiciones a los gobiernos subcentrales (Lozano y Cabrera, 2018).

LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DESPUÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En 1995, alrededor del 99% de los gobiernos subnacionales en México se declararon insolventes para pagar su deuda acumulada, al no contar con impuestos flexibles y tener una fuerte dependencia de las transferencias

federales (Gamboa, 1997). Después del rescate de 1995, se implementaron medidas de disciplina financiera, que tenían como objetivo un control por parte de la federación del nivel y las condiciones de endeudamiento de los gobiernos subnacionales (Giugale et al., 2000a).

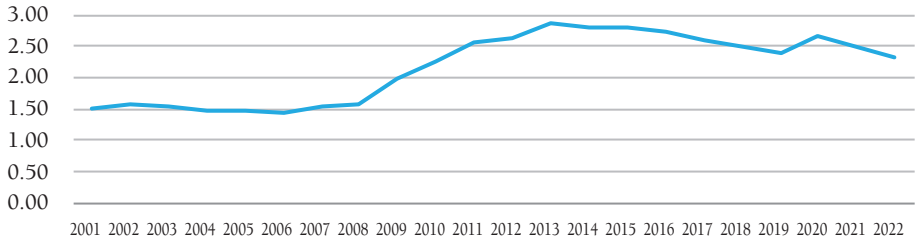
Uno de los temas de discusión previos a las reformas de 2014 era el crecimiento de la deuda subnacional y la necesidad de analizar los retos de financiamiento de las entidades federativas y sus municipios, siendo que en 2013 la deuda subnacional como porcentaje del PIB nacional ascendió a 2.85%.

Las reformas de 2014 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria implicaron incluir en el paquete fiscal del año siguiente proyecciones de las finanzas públicas sobre los requerimientos financieros del sector público por un periodo de cinco años, así como considerar los resultados de las finanzas públicas del año en cuestión y las proyectadas a cinco años y el límite máximo de gasto corriente estructural para el ejercicio y su proyección para el periodo de cinco años. Además de incluir en los Criterios Generales de Política Económica los riesgos más relevantes de finanzas públicas.

Para 2016, se publicó una nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que en conjunto con las reformas de 2018 y 2020, crearon el actual marco que regula el financiamiento subnacional donde se estableció el Sistema de Alertas que permite monitorear el nivel de endeudamiento, los techos de financiamiento anuales máximos, la obligación de conservar un balance presupuestario mayor o igual a cero, la contención del gasto de servicios personales y la priorización del uso de los ingresos excedentes para amortizar la deuda anticipada.

Ambas reformas tuvieron el efecto deseado, ya que se puede identificar un cambio en la tendencia del saldo total de la deuda pública subnacional como porcentaje del PIB nacional. Antes de estas reformas se discutía la posibilidad de que las entidades federativas se declarasen en quiebra o en una situación de impagos, donde se esperaba que el gobierno federal respaldara la deuda estatal y entrará en su rescate. Con el establecimiento de reglas claras y los mensajes dirigidos desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se conjuró el fantasma de una posibilidad de rescate, quedando patente que las entidades federativas deberán hacer frente a sus propias obligaciones financieras. La tendencia a la baja se muestra en la gráfica donde se observa que si bien en 2020 como consecuencia de la pandemia la deuda subnacional aumento como porcentaje del PIB, para 2021 volvió a descender.

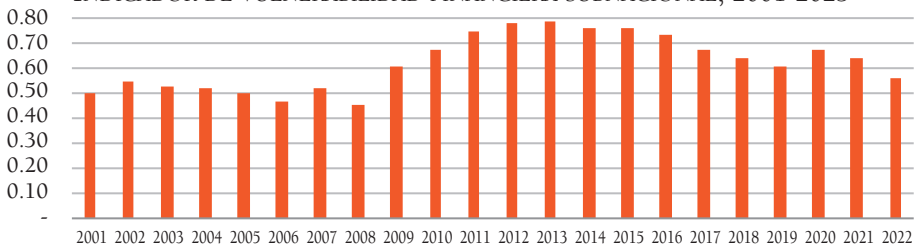
GRÁFICA 1
SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL
COMO PORCENTAJE DEL PIB NACIONAL, 2001-2022



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP y el INEGI.

A pesar de estos avances, persiste el problema de un financiamiento adecuado a las entidades y municipios que han mostrado una alta dependencia a las transferencias federales. El indicador de vulnerabilidad financiera muestra la capacidad que tienen los gobiernos subnacionales para hacer frente a sus obligaciones, al relacionar la deuda acumulada con los ingresos de libre disposición con los que cuenta este nivel de gobierno, que se integran por los ingresos propios y las participaciones federales. Este indicador mostró un incremento en el periodo 2009-2014, que es coherente con la dinámica de crecimiento de la deuda; y también muestra la tendencia a la baja tras las reformas de 2014 y 2016. En general, el indicador exhibe valores altos de vulnerabilidad financiera donde la deuda representa más del 50 % de los ingresos de libre disposición, como se ve en la gráfica 2.

GRÁFICA 2
INDICADOR DE VULNERABILIDAD FINANCIERA SUBNACIONAL, 2001-2023



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

Ante esta situación Lozano y Cabrera (2018) presentaron la propuesta de la creación de una entidad financiera (Entidad Financiera Interestatal de México, EFIM), que pudiera incidir de manera importante en evitar las

insolvencias financieras de los gobiernos estatales y que, aún más, contribuyera a lograr una mayor responsabilidad financiera de los mismos. El fondo del EFIM se constituiría con el 5% de las participaciones de cada gobierno estatal, de manera que éstos tendrían disponibles el 95% de sus participaciones. La simulación de los efectos de este fondo mostraba que era factible cubrir al menos un 90% de las demandas de financiamiento anual de los gobiernos estatales inicialmente.

Esta propuesta se planteó en un momento en el que el crecimiento de la deuda subnacional era alarmante y las restricciones existentes al nivel de endeudamiento eran relativamente débiles. Con la creación del Sistema de Alertas y el establecimiento de los techos máximos de endeudamiento (15% de los ingresos de libre disposición a las entidades con endeudamiento sostenible, 5% a los que se encuentren con endeudamiento en observación, y 0% a aquellos que tengan un endeudamiento elevado) se solventa parcialmente el riesgo de incrementar los niveles de deuda subnacional.

La creación de la EFIM y su fondo para financiamiento, que se constituiría con el 5% de las participaciones federales de las entidades federativa y cuyos prestamos serían posteriormente asignados a la tasa promedio anual ponderada con un plazo de 10 años, se encuentra vigente, en el sentido de que si bien los gobiernos subnacionales actualmente se encuentran regulados en cuanto a la contratación de deuda, no es en las mejores condiciones y su situación no es muy estable cuando enfrentan un choque externo como fue la pandemia ocasionada por el SARS Cov-2.

Cabe destacar que la propuesta original no lograba cumplir con el 100% de la demanda de financiamiento de los gobiernos subnacionales, pero si atendía porcentajes superiores al 30% (los peores escenarios fueron 2010 cubriendo 39.13% y 2011 cuando se cubrió 32.74%) en condiciones más favorables para las entidades, al evitar comisiones (por intermediación de la banca comercial) y generar un menor nivel de costo financiero si se utiliza la tasa TIIE ya que usualmente los créditos son aplicados a la tasa TIIE más una sobretasa.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabrera, Luis y Lozano, René (2010), *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México: Una propuesta de nivelación interjurisdiccional*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrera, Luis y Lozano, René (2018), “Crisis de deuda de los gobiernos subnacionales: Posibilidades de insolvencia”, en Mendoza Velázquez, Alfonso (coord.), *Los incentivos perversos del federalismo mexicano*, México: FCE.

- Daughters, Robert y Harper, Leslie (2007), "Reformas de descentralización fiscal y política", en Lora, Eduardo (edit.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* No. 38780, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 244-298.
- Gamboa, Rafael (1997), "El rescate financiero de los gobiernos estatales por el Gobierno Federal: Comparación de los casos de Estados Unidos, Brasil y México", *Documento 9704*, Banco de México, en: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico>
- Giugale, Marcelo; Korobow, Adam y Webb, Steven (2000a), "A new model for Market-Based Regulation of Subnational Borrowing: The Mexican Approach", *Policy Research Working Paper* No. 2370, World Bank Publications, pp. 2-27.
- Hernández- Trillo, Fausto y Smith, Ricardo (2009), "Credit Ratings in the presence of Bailout: The Case of Mexican Subnational Government Debt", *Economía. Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Fall.V10.N1, en: <http://economia.lacea.org/contents>.
- Hernández- Trillo, Fausto (2005), *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández- Trillo, Fausto (2010), "Problemas de financiamiento en Gobiernos Locales: ¿Cuál es el papel de la banca de desarrollo?", *Trimestre Fiscal* No. 95, INDETEC, pp. 203-246.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Boex, Jameson (2006), "The Design of Equalization Grants: Theory and Applications", *Módulo V del Curso Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Program*, Washington, DC: World Bank.
- Martínez-Vázquez, Jorge y Vulovic, Violeta (2016), "How well do subnational borrowing regulations work?" *ADB Working Paper*, No. 563, Tokyo: Asian Development Bank Institute (ADB).
- Lozano, René y Cabrera, Luis (2018), "Federalismo fiscal y financiamiento de los gobiernos subnacionales: Una propuesta", en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal* (Vol. 5), México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace Jovanovich, New York (Versión en castellano: *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid).
- Ter-Minassian, Teresa (2007), "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?", *Journal on Budgeting*, Vol. 6, No. 3.
- Ter-Minassian, Teresa, y Graig, Jon (1997), "Control of Subnational Government Borrowing", In *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, edited by T. Ter-Minassian, Washington, DC: IMF.

RESPONSABILIDADES TRIBUTARIAS EN MÉXICO: ALCANCES Y CAMBIOS NECESARIOS

POST SCRIPTUM*

GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ**

A partir de la Ley de Coordinación Fiscal de 1997 se ha dado un aumento casi sostenido de las transferencias federales y de las participaciones hacia estados y municipios. Aquí proponemos invertir la lógica: desahogar al Gobierno Federal de la pesada carga fiscal que le representan los gobiernos locales. De nuestra investigación a lo largo de dos décadas se desprende que las medidas correctivas sean planteadas a partir de los municipios que son la célula básica de la Federación. Si los municipios tuvieran mayores atribuciones recaudatorias podrían gozar de autonomía financiera para responder a las demandas de su población y no gravitarán sobre el gasto público federal.

Este nuevo esquema de responsabilidades tributarias se puede basar en la experiencia internacional. Los poderes fiscales otorgados a los estados y municipios pueden variar significativamente según el país y su sistema legal. Sin embargo, existen poderes fiscales comunes que suelen tener los municipios. La experiencia internacional muestra que algunos poderes fiscales típicos atribuidos a los municipios son:

Impuestos sobre la propiedad: los municipios a menudo tienen la autoridad para imponer impuestos sobre la propiedad sobre bienes inmuebles dentro de su jurisdicción. En el caso de México, esta responsabilidad debe extenderse hacia las alcaldías de la Ciudad de México.

Impuestos sobre las ventas locales: algunos municipios tienen el poder de imponer impuestos sobre las ventas locales de bienes y servicios

* Post scriptum al capítulo “Responsabilidades tributarias en México: alcances y cambios necesarios” (Aguilar, 2018).

** Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

vendidos dentro de sus límites. Esto es común en los Estados Unidos, donde los estados pueden autorizar a los municipios a aplicar impuestos sobre las ventas adicionales (como el impuesto local a los cigarros). En la medida en que se busque lograr la independencia fiscal de los niveles inferiores de gobierno, se recomienda que este tipo de competencias fiscales se emprendan en México.

Impuestos locales sobre la renta: en algunos países los municipios pueden aplicar impuestos locales sobre la renta a personas y empresas que residen u operan dentro de sus fronteras.

Impuestos comerciales y de ocupación: los municipios pueden tener la autoridad para aplicar impuestos a las empresas en función de sus ingresos brutos u otras medidas de actividad empresarial; lo cual tampoco debe descartarse en el nuevo diseño de la fiscalidad que hoy se requiere en México.

Tarifas y cargos: los municipios pueden cobrar tarifas por servicios específicos que brindan, como servicios de agua y alcantarillado, eliminación de desechos y estacionamiento.

Licencias y permisos: los municipios suelen emitir licencias y permisos para diversas actividades (por ejemplo, negocios, proyectos de construcción) y cobran tarifas por estos permisos.

Valuaciones especiales: en algunos casos, los municipios pueden imponer evaluaciones especiales a los propietarios para financiar mejoras o servicios locales específicos que beneficien directamente a las propiedades valuadas.

Endeudamiento local: los municipios pueden tener el poder de tomar prestados fondos mediante la emisión de bonos para financiar proyectos de inversión, de capital o abordar déficits presupuestarios. Esto ya ocurre, por ejemplo en Río de Janeiro desde hace décadas.

Recibos de subvenciones: los municipios pueden recibir subvenciones de niveles superiores de gobierno para apoyar proyectos o programas específicos. Estas subvenciones pueden contribuir significativamente al presupuesto local.

Reparto de ingresos: como ya ocurre en México, se puede complementar el ingreso local con mecanismos de reparto de ingresos nacionales, donde una parte de los ingresos estatales o nacionales se asigna a los municipios según ciertos criterios (transferencias y participaciones). Aquí lo relevante es que gradualmente transitemos hacia un esquema en que esas transferencias y participaciones dejen de ser la fuente principal de los ingresos locales.

Para beneficio del Poder Legislativo, es esencial que sus equipos de trabajo consulten las leyes y regulaciones específicas sobre atribuciones

fiscales a los municipios en todos los países desarrollados; para comprender los poderes fiscales exactos que deben y pueden ser otorgados a los gobiernos locales.

En una nación federalista, donde los poderes están divididos entre el gobierno central y los gobiernos regionales/locales, son necesarios varios cambios en las responsabilidades tributarias que pueden ayudar a garantizar una distribución equitativa de los recursos y una gobernanza eficaz en todos los niveles. Algunos de los cambios clave que sugerimos son los siguientes:

Asignación clara de poderes impositivos: definir y aclarar qué nivel de gobierno (federal, estatal o municipal) tiene la autoridad para recaudar diversos tipos de impuestos. Esta claridad ayuda a evitar superposiciones y garantiza una recaudación tributaria eficiente.

Mecanismos de reparto de ingresos: las transferencias y las participaciones efectivamente ayudan a garantizar que todos los niveles de gobierno tengan los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades.

Armonización de las bases imponibles entre los diferentes niveles de gobierno: evitar la competencia fiscal y garantizar una distribución más equitativa de las cargas fiscales. Esto implica alinear las políticas tributarias para evitar la doble imposición y las disparidades en las tasas impositivas.

Pagos de igualación: establecer pagos de igualación para transferir fondos del gobierno federal a los gobiernos estatales/municipales que tienen menos capacidad para recaudar ingresos debido a factores como niveles de ingresos más bajos o costos más altos de prestación de servicios.

Descentralización fiscal: aumentar la descentralización fiscal dando a los gobiernos estatales y municipales mayor autonomía para fijar tasas impositivas, administrar impuestos y gestionar sus propios presupuestos. Esto ayuda a promover la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta a las necesidades locales.

Autoridad tributaria local: como hemos visto anteriormente, otorgar a los gobiernos estatales y municipales la autoridad para establecer impuestos sobre fuentes de ingresos que están estrechamente vinculadas a las actividades económicas locales, como impuestos a la propiedad, impuestos a las ventas locales e impuestos comerciales.

Administración tributaria simplificada: agilizar los procesos de administración tributaria para reducir los costos de cumplimiento y las cargas administrativas para los contribuyentes y las agencias gubernamentales por igual. Esto puede implicar implementar sistemas de presentación de impuestos en línea, estandarizar los formularios de impuestos y mejorar la educación y el apoyo a los contribuyentes.

Coordinación y cooperación: fomentar la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para garantizar que las políticas tributarias estén alineadas con objetivos económicos y sociales más amplios. Esto puede implicar el establecimiento de comités o consejos intergubernamentales para facilitar el diálogo y la colaboración.

Transparencia y rendición de cuentas: mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los ingresos tributarios mediante la implementación de mecanismos de presentación de informes y supervisión públicos. Esto ayuda a garantizar que el dinero de los impuestos se utilice de manera eficiente y efectiva en beneficio de los ciudadanos.

Creación de capacidades: invertir en iniciativas de creación de atribuciones para fortalecer la capacidad de los gobiernos estatales y municipales para administrar impuestos, gestionar presupuestos y prestar servicios públicos de manera efectiva. Esto puede implicar brindar capacitación, asistencia técnica y apoyo institucional.

Al implementar estos cambios en las responsabilidades tributarias, en México se promoverá la equidad, la eficiencia y la rendición de cuentas fiscales, y al mismo tiempo se empoderará a los gobiernos estatales y municipales para satisfacer mejor las necesidades de sus electores.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Gutiérrez, Genaro (2018), “Responsabilidades tributarias en México: alcances y cambios necesarios”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>

CUARTA SECCIÓN
CAMINOS HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA CON EQUIDAD

HACIA UNA REFORMA FISCAL DE GRAN CALADO

JOSÉ LUIS CALVA*

La base fiscal para que el Estado mexicano –en sus tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal– cumpla con sus responsabilidades en el desarrollo humano, económico y ambiental, es muy inferior a los parámetros internacionales considerados ejemplares. De acuerdo con las más recientes cifras de la OCDE, los ingresos tributarios del gobierno general (incluyendo contribuciones a la seguridad social) representaron en 2022: el 46.1% del PIB en Francia, el 42.9% en Italia, el 41.3% en Suecia, el 39.3% en Alemania, el 35.3% en el Reino Unido, el 33.2% en Canadá, el 32% en Corea del Sur, el 37.5% en España, etcétera, mientras que en México sólo representaron el 16.9% del PIB (OECD, 2024a). Más aun, incluso con relación a casi todos los países latinoamericanos, es notoria la pobre recaudación tributaria de México: de acuerdo con las más recientes cifras de la OCDE, los ingresos tributarios del *gobierno general* representaron en 2021 el 33.5% del PIB en Brasil y 29.1% en Argentina; en Costa Rica la recaudación alcanzó el 25.5% del PIB en 2022 y en Chile el 22.9% (OECD, 2023 y OECD, 2024a).

Desde luego, a la estrechez de la base material para que el Estado cumpla sus responsabilidades en el desarrollo, se agregan la notoria ineficiencia y la enorme corrupción en el ejercicio del gasto público. Por eso es necesaria una reforma integral de toda la hacienda pública, que incluya robustos sistemas de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social, no sólo para asegurar la probidad en el ejercicio del gasto público, sino también su eficiencia. Pero hay que ser claros: los requerimientos de inversión y gasto público asociados a las funciones modernas del Estado en el desarrollo económico y social son tan grandes, que las economías que se

* Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

logren al reducir significativamente la corrupción y elevar la eficiencia en el ejercicio del gasto, resultarían insuficientes para liberar los recursos que el Estado requiere para el cumplimiento cabal de sus funciones. Como observó José Antonio Ocampo, exsecretario ejecutivo de la CEPAL: “La tendencia a cargar de objetivos al Estado, pero al mismo tiempo darle pocos recursos para cumplirlos”, puede producir no sólo eventuales “desequilibrios fiscales”, sino también “contínuos incumplimientos de los programas”. Por ejemplo, las funciones estatales modernas (educación, salud y otros servicios sociales y económicos) representaron el 14% del PIB en América Latina contra 25% del PIB en los países desarrollados, de modo que tenemos “una estructura del gasto público relativamente moderna pero sin los recursos necesarios para cubrir efectivamente las funciones básicas del Estado” (Ocampo, 2004: 34).

Por ello, México debe evolucionar hacia una estructura fiscal moderna, convergente con los parámetros tributarios de los países más exitosos, afrontando un reto triple: 1) incrementar la recaudación por lo menos en diez puntos porcentuales del PIB; 2) superar las tremendas inequidades sociales en nuestro sistema impositivo a través de una mayor progresividad en el reparto social de la carga tributaria; y 3) superar la enorme inequidad territorial en el sistema tributario mexicano.

La elevación de la recaudación fiscal en diez puntos porcentuales del PIB durante los próximos diez años, es un objetivo factible. Recuérdese que –como relatamos en la segunda sección de este libro– de haberse aplicado las propuestas de reforma fiscal sugeridas a México en 1959 por el destacado economista británico Nicholas Kaldor, la recaudación tributaria en nuestro país habría pasado del 10.3% del PIB en 1960, al 20% del PIB en 1970 y al 32.8% del PIB en 1979 (Unda, 2018: 173). Pero como observó premonitoriamente Kaldor: “lo que en realidad pueda avanzarse en esa dirección no depende meramente [...] de la correcta apreciación intelectual de los problemas técnicos que la reforma fiscal entraña. Es –predominantemente– cuestión de poder político” (Kaldor, 1963: 201).

En el presente, a la luz de las realidades nacionales y de las experiencias internacionales de modernización tributaria, los anchos cursos de acción para una reforma fiscal de gran calado que permita elevar la recaudación tributaria de nuestro país por lo menos en diez puntos porcentuales del PIB, a fin de que el Estado cuente con recursos para cumplir sus responsabilidades en el desarrollo económico y social, pueden resumirse en los siguientes:

Primero: ampliar la base de contribuyentes y de ingresos sujetos a tributación. Las posibilidades recaudatorias en esta dirección son enormes:

1) gravar los dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas con tasas normales de ISR; 2) gravar las *ganancias bursátiles* obtenidas por personas físicas con tasas normales de ISR; 3) gravar las herencias y las donaciones con elevadas progresividades, como se hace también en los países desarrollados; 4) gravar, en general, las *ganancias de capital* de las personas físicas, como también se hace en los países industrializados; 5) gravar al capital golondrino extranjero (por razones no sólo recaudatorias, sino de estabilidad macroeconómica); 6) gravar las transferencias de capitales mexicanos al exterior; 7) introducir un impuesto progresivo sobre la riqueza, como ha sugerido incluso el staff del FMI (FMI, 2017: 8) incorporar a la grande y mediana “economía informal” al régimen tributario.

Segundo: mejorar considerablemente la fiscalización y combatir resueltamente la evasión fiscal (recuérdese que diversas estimaciones sitúan la evasión entre 40% y 60% de la recaudación). Para ello es necesario: 1) considerar invariablemente como grave el delito de defraudación fiscal, cuando se trate de montos mayores al equivalente de 200,000 Udis, o de 100,000 Udis cuando se realice mediante el uso de maquinaciones. Ciertamente, habrá que precisar el marco jurídico y moralizar la administración a fin de evitar aplicaciones discrecionales por la autoridad hacendaria y, *eo ipso*, para que esta medida no devenga en instrumento de persecución de adversarios o *de gracia* a los favorecidos; 2) castigar a los funcionarios corruptos, comenzando por los correligionarios del partido en el gobierno (como se hizo en Chile), a fin de otorgar credibilidad al combate a la corrupción y a la evasión fiscal; 3) crear un verdadero servicio civil de carrera con base en los méritos (que premie a los funcionarios eficientes y elimine los perniciosos padrinzgos políticos) y someter la incorporación de nuevo personal a rigurosos concursos de oposición; 4) establecer un eficiente sistema computacional de registro de la información tributaria, que posibilite el cruce de fuentes y permita una selección verdaderamente al azar de personas físicas y de personas morales a ser auditadas, evitando las auditorías discrecionales; 5) introducir el ya sugerido impuesto progresivo sobre la riqueza aunque fuera con tasas módicas, a fin de que sirva de impuesto de control.

Tercero: simplificación y racionalización de la legislación tributaria, eliminando o corrigiendo gran parte de las exenciones tributarias y de regímenes especiales que generan canales de elusión tributaria. En general, una eficiente simplificación y racionalización de la legislación tributaria debe facilitar a los contribuyentes el pago de sus impuestos y poner candados a las prácticas contables que reducen –hasta niveles a veces ridículos– las ganancias gravables de las empresas.

Cuarto: acentuar significativamente la progresividad del impuesto sobre la renta tanto a nivel federal como mediante la introducción de *impuestos locales sobre el ingreso*, análogos a los *impuestos estatales o provinciales sobre el ingreso* vigentes en la mayoría de los países de la OCDE y de América Latina. En general, prácticamente todos los países desarrollados –e incluso algunos países en desarrollo– tienen tasas marginales de impuesto sobre la renta muy superiores a las de México: sumando los impuestos provinciales o locales *sobre el ingreso*, la tasa máxima promedio de ISR para personas físicas es de 42.5% entre los países de la OCDE (OECD, 2024b).

Quinto: introducir una *mayor diferenciación en las tasas de IVA*, de manera que las tasas que gravan los bienes y servicios suntuarios (o de consumo prácticamente restringido al decil de más altos ingresos) sean muy superiores a las tasas que gravan los satisfactores de consumo generalizado, además de mantener la tasa cero o la exención para los bienes y servicios de primera necesidad. Ciertamente, esta diferenciación complica el sistema del IVA; pero la experiencia internacional indica que no hay que sacrificar la equidad tributaria en aras de una simplificación administrativa: prácticamente todos los países de la OCDE que cuentan con régimen de IVA –con excepción de Japón y Chile– tienen tasas diferenciadas.

Como criterio general, cabe observar que el temor de que el incremento de las tasas de IVA para bienes y servicios suntuarios o el incremento de las tasas marginales de ISR resulte contraproducente para los fines recaudatorios, por provocar una mayor evasión en el pago de impuestos, carece de fundamento. Esto fue reconocido incluso por el entonces presidente del Servicio de Administración Tributaria, Tomás Ruiz, cuando señaló: la relación entre la tasa impositiva y la recaudación tributaria “normalmente es positiva” y sólo “se invierte cuando se llega a determinados niveles de tasa”. “«La experiencia internacional nos muestra que [...] en el caso del Impuesto sobre la Renta estamos hablando de tasas de 55% para arriba; en el caso del IVA, tasas de 30% o 35% para arriba»” (*El Universal*, 5/XI/97). En México estamos muy por debajo de esos umbrales.

Sexto. Otorgar mayores facultades tributarias a los estados y municipios; e incrementar la eficiencia recaudatoria de las administraciones fiscales subnacionales. Por una parte, es necesario aprovechar el potencial tributario de los impuestos típicamente recaudados por los gobiernos subnacionales (por ejemplo, en Estados Unidos los impuestos subnacionales sobre la propiedad representaron el 2.9% del PIB nacional durante el periodo 2021-2022; en Canadá representaron el 3.7% del PIB; en Brasil el 1% del PIB; en Argentina el 0.8%, etcétera; mientras que en México apenas alcanzan el 0.3% del PIB durante 2021-2022). Por otra parte, es necesario

introducir los ya referidos impuestos estatales sobre el ingreso como ordinariamente se hace en los países federales: en Estados Unidos los gobiernos subnacionales recaudan el 20.8% del ISR nacional; y en Canadá recaudan el 39.4% del ISR; mientras que en México el ISR estatal es 0% durante 2020-2021.

Mediante los cursos de acción antes resumidos es perfectamente factible superar el rezago tributario de México, elevando la recaudación fiscal por lo menos en diez puntos porcentuales del PIB durante los próximos diez años y, al mismo tiempo, construir un sistema tributario más equitativo tanto en el reparto social de la carga tributaria, como en la distribución territorial de la recaudación. Hay que hacerlo por el bien de las actuales y futuras generaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- FMI (2017), *Monitor Fiscal*, octubre de 2017, en: <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>, consultado el 16 de mayo de 2024.
- Kaldor, Nicolás (1963), ¿Aprenderán a gravar los países subdesarrollados?, *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, Vol. 7, No. 2: 2º Trimestre, pp. 189-203, en: <https://pdfs.semanticscholar.org/985b/00aacf48bfaf04f8311990bf1c5567a4bc70.pdf>
- OECD (2023), *Revenue Statistics Latin American Countries Database*, en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, consultado el 16 de mayo de 2024.
- OECD (2024a), *Revenue Statistics Database*, en: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>, consultado el 16 de mayo de 2024.
- OECD (2024b), *Tax Database. Top statutory personal income tax rate and top marginal tax rate for employees*, en: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_I7, consultado el 16 de mayo de 2024.
- Ocampo, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro*, Bogotá: CEPAL-Norma.
- Unda, Mónica (2018), “La reforma tributaria en México durante la época del desarrollo estabilizador. Las reformas al ISR de 1961 y 1964”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor-CNU, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>

POLÍTICAS PARA APROVECHAR EL POTENCIAL RECAUDATORIO DEL IMPUESTO PREDIAL

POST SCRIPTUM*

NICOLÁS GUADALUPE ZÚÑIGA ESPINOZA**

El nivel de gobierno municipal de México es el responsable de administrar el impuesto predial. A los 126 millones de habitantes de la República Mexicana a 2020 (INEGI, 2024), los gobiernos municipales les prestan servicios de recolección de basura, barrido de calles, alumbrado público, drenaje sanitario, entre otros. El predial no ha sido capaz, como en otras naciones, de financiar en su totalidad estos gastos. La mayoría de los presidentes municipales mexicanos tienen que disponer de una parte de su presupuesto que reciben de transferencias federales para nivelar este gasto.

¿QUÉ PASA HOY EN LA OCDE CON EL PREDIAL?

De acuerdo a los últimos datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el promedio de recaudación de ingresos por concepto del impuesto predial fue del 1.8% del PIB durante el periodo 2019-2022, entre los países miembros de la OCDE. En ese cuatrienio los países cuyos municipios que tuvieron mejor desempeño fueron Israel y el Reino Unido con 4% y 3.9%, respectivamente; mientras que los dos países que se quedaron en las dos vergonzosas últimas posiciones fueron Estonia, Lituania y México con apenas 0.1%, 0.2% y 0.3%, respectivamente.

Dando continuidad al análisis el peor promedio de recaudación en impuesto predial, durante el periodo 2019-2022, lo tuvo Estonia con apenas 0.1% del PIB, (véase cuadro 1). Luego le sigue Lituania con 0.2% del PIB;

* Post scriptum al capítulo “Impuesto predial en México. ¿Potencial desaprovechado?” (Zuñiga, 2018).

** Escuela de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

en tercer lugar, está México con su ya histórico, marginal y estancado 0.3% del PIB, lo cual ocurre desde hace poco más de dos décadas. Y con una recaudación más alta que los tres países anteriores, pero que aún se encuentran entre los seis con peor desempeño son Eslovaca, Eslovenia, Latvia y Turquía con el 0.4%, 0.6%, 0.7% y 0.7%, respectivamente.

CUADRO 1
IMPUESTO PREDIAL RESPECTO AL PIB (PORCENTAJE)

<i>País</i>	<i>Promedio 2019-2022</i>	<i>País</i>	<i>Promedio 2019-2022</i>
Corea del Sur	3.7	Israel	4.0
Francia	3.6	Reino Unido	3.9
Canadá	3.4	Luxemburgo	3.6
Australia	3.2	Estados Unidos	2.9
Bélgica	3.2	España	2.5
Grecia	3.2	Suiza	2.2
Japón	2.7	Nueva Zelanda	1.8
Italia	2.4	Países Bajos	1.5
Islandia	2.0	Portugal	1.5
Dinamarca	1.7	Noruega	1.1
Colombia	1.5	Polonia	1.1
Finlandia	1.4	Suecia	0.9
Chile	1.2	Latvia	0.7
República Checa	1.2	Turquía	0.7
Alemania	1.1	Eslovenia	0.6
Irlanda	1.0	República Eslovaca	0.4
Hungría	0.8	México	0.3
Austria	0.5	Lithuania	0.2
Costa Rica	0.4	Estonia	0.1
		Promedio OCDE	1.8

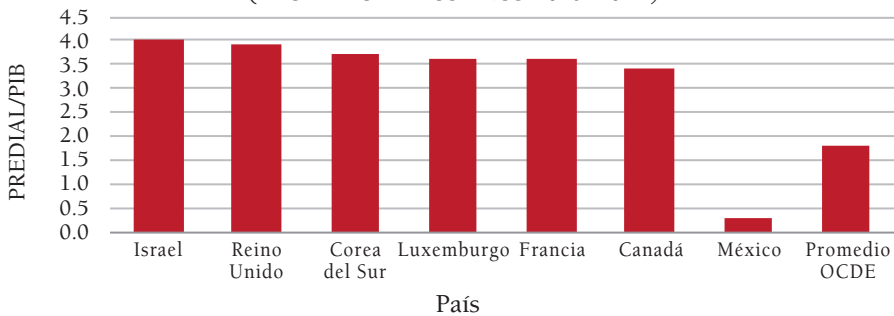
FUENTE: Elaboración propia con base de datos de la OCDE (2024).

En este periodo de cuatro años hay dos países que se pusieron a trabajar duro en el predial y por primera vez aparecen entre los seis mejores administradores de esta contribución local. Uno de ellos es Israel, quien hoy ocupa el primer lugar entre todas las naciones de la OCDE porque alcanzó una recaudación del 4% respecto a su PIB. De Reino Unido, Luxemburgo, Francia y Canadá no es extraño que aparezcan en el ranking de los mejores administradores de esta contribución. Un caso muy relevante es el de Corea del Sur que logró 3.7% del PIB de impuesto predial.

México aún se mantiene estancado porque en dicho periodo aun no logra ni siquiera alcanzar medio punto porcentual del PIB, mucho menos el promedio del 1.8% logrado por todos los países de la OCDE.

Dicen que una imagen vale más que mil palabras (véase gráfica 1) y, en ese comparativo con los países que ocupan las primeras seis posiciones por tener una excelente capacidad de generación de ingresos por dicho tributo, México se ve distante; está muy lejos de la del trabajo que efectúan en impuestos prediales Israel, Reino Unido, Corea del Sur, Luxemburgo, Francia y Canadá.

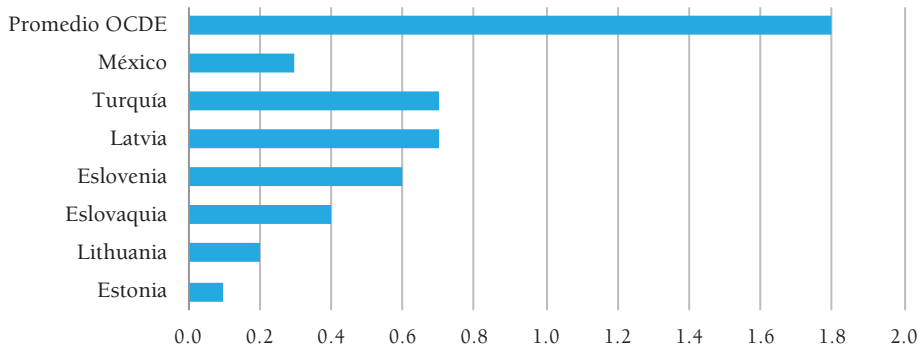
GRÁFICA 1
 IMPUESTO PREDIAL. PAÍSES CON MEJOR DESEMPEÑO Y MÉXICO
 (PROMEDIO DE LOS AÑOS 2019-2022)



FUENTE: Elaboración del autor con base en OCDE (2024).

México no despega ni aun midiéndolo respecto a las seis naciones que están en las últimas posiciones de recaudación del impuesto predial (véase gráfica 2). De hecho, como puede apreciarse, este conjunto de naciones rezagadas está muy por debajo del promedio del 1.8% de la OCDE.

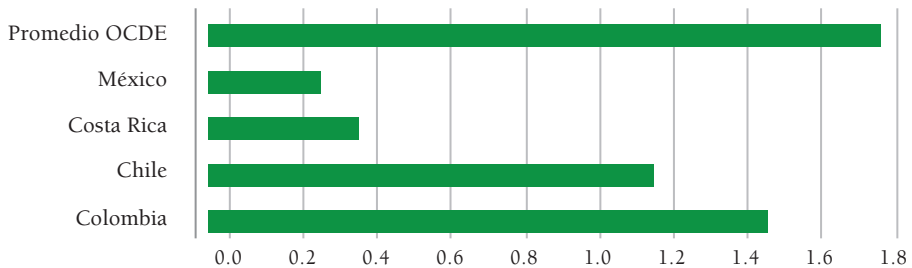
GRÁFICA 2
 IMPUESTO PREDIAL. PAÍSES CON PEOR DESEMPEÑO Y MÉXICO
 (PROMEDIO DE LOS AÑOS 2019-2022)



FUENTE: Elaboración del autor con base en OCDE (2024).

En referencia a la revisión de las cuatro naciones latinoamericanas que pertenecen a la OCDE, a México también se le diagnostica la pereza fiscal que padece, ya que es superado con facilidad por Colombia, cuya recaudación de predial es 5 veces mayor que nuestro país respecto a su PIB; Chile genera 4 veces más ingresos y Costa Rica también nos supera en impuesto predial (gráfica 3). Es decir, hasta en la comparación con los vecinos México sale mal librado en la falta de trabajo coordinado por parte de la mayoría de los gobiernos municipales y los contribuyentes del multicitado impuesto. En algunas entidades federativas de México, como es el caso de Sinaloa, el impuesto predial se ve afectado cuando caen los precios de garantía y cambia el portafolio de inversión agrícola (Zúñiga-Espinoza, 2024a).

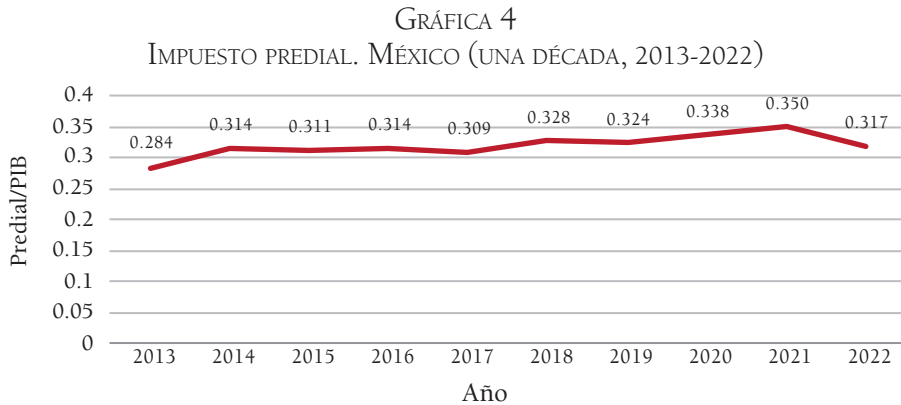
GRÁFICA 3
IMPUESTO PREDIAL. PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y MÉXICO
(PROMEDIO DE LOS AÑOS 2019-2022)



FUENTE: Elaboración del autor con base en OCDE (2024).

Para México, del año 2013 al 2018 la recaudación avanzó del 0.284% del PIB al 0.328% (véase gráfica 4). Ahora al observar desde el año 2021 subió ligeramente a 0.350% del PIB para caer nuevamente a 0.317% del PIB en 2022, puede concluirse que el rendimiento de los ingresos del predial permaneció cercano al 0.3% respecto al valor de la producción de bienes y servicios que genera la economía mexicana al interior de su territorio.

Para cambiar esta situación, lo primero que debe hacerse es informar a los contribuyentes como se generan los ingresos provenientes de este impuesto y difundir como se gasta en servicios públicos y en obra pública (Zúñiga-Espinoza et al., 2024b). Se requiere muchas otras cosas para mejorar este impuesto. Un buen comienzo puede ser la mayor participación ciudadana para exigir rendición de cuentas sobre el trabajo que se realiza con dicho impuesto.



FUENTE: Elaboración del autor con base en OCDE (2024).

BIBLIOGRAFÍA

- INEGI (2024), *Población total (número de habitantes)*, en: <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx>
- OCDE (2024), *Tax on Property*, en: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>
- Slack, Enid (2023), “Property Taxes in the Real World”, *Canadian Tax Journal/Revue fiscale canadienne*, Vol. 70 (supp.), 2022, pp. 133-58, en: <https://ssrn.com/abstract=4401087>
- Zúñiga-Espinoza, Nicolás Guadalupe (2018), “Impuesto predial en México. ¿Potencial desaprovechado?”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonaionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Zúñiga-Espinoza, Nicolás Guadalupe (2024a), “Precios de Garantía e Impuesto Predial Rústico en Mercado del Maíz Blanco”, *Investigación Administrativa*, vol. 53, núm. 133, pp. 1-26, Instituto Politécnico Nacional, en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=456076200004>
- Zúñiga Espinoza, Nicolás Guadalupe; Reyna Parra, Alfonso y Reyes Pérez, Narce Dalía (2024b), “Improving rural property tax instruments: A case study of Sinaloa”, *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, México, 8(3): 3457, en: <https://doi.org/10.24294/jipd.v8i3.3457>

LA EVASIÓN DEL IVA EN MÉXICO Y LA IMPORTANCIA DE LA FISCALIZACIÓN EN SU COMBATE

POST SCRIPTUM*

PLINIO HERNÁNDEZ BARRIGA**
ODETTE VIRGINIA DELFÍN ORTEGA**
NOEMÍ RAMÍREZ SEPÚLVEDA**

Desde 2018 hasta el presente no ha habido mejoras significativas en la recaudación de impuestos en el país. En lo general la tasa de recaudación de impuestos en la economía mexicana, como porcentaje del PIB, continúa siendo baja, sobre todo si se compara con el promedio de los países de la OCDE. En lo particular, la tasa de recaudación del IVA y del ISR se mantienen en bajos niveles y este problema se acentúa por una disminución en los actos de fiscalización de los contribuyentes, variable que determina, en gran medida, la recaudación de impuestos.

Con base en datos publicados por el SAT (2024), en sus informes tributarios y de gestión, se puede observar que el monto de recaudación de impuestos, provenientes del IVA y del ISR, ha mostrado un crecimiento constante desde el año 2017 al 2023: la recaudación del IVA pasó de 855 a 1,064 mil millones de pesos, esto es un incremento real en la recaudación del 24.44% entre 2017 y 2023. Para el caso del ISR su recaudación pasó de 1,651 a 1,951 mil millones de pesos entre 2017 y 2023, representando un aumento real de 18.17% (véase cuadro 1).

* Post scriptum al capítulo “La evasión del IVA en México y la importancia de la fiscalización en su combate” (Delfín, Hernández y Ramírez, 2018).

** Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH).

CUADRO 1
RECAUDACIÓN DE ISR E IVA EN MÉXICO 2017-2023

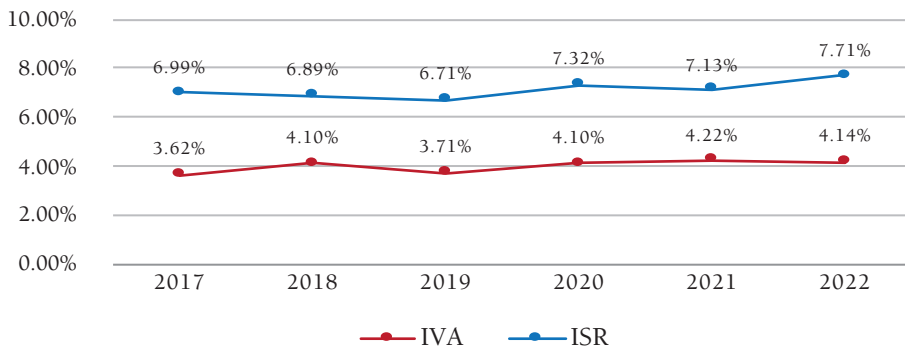
Años	Miles de millones de pesos corrientes		Miles de millones de pesos de 2018	
	IVA	ISR	IVA	ISR
2017	816	1,575	855	1,651
2018	992	1,665	992	1,665
2019	933	1,688	907	1,642
2020	988	1,763	931	1,662
2021	1,124	1,896	987	1,665
2022	1,222	2,274	995	1,852
2023	1,367	2,507	1,064	1,951

FUENTE: Elaboración propia con base en SAT (2024a) y Banco de México (2024).

Ahora bien, como porcentaje del producto interno bruto (PIB), la recaudación del IVA representó el 3.62% del PIB en 2017; pasó a 4.10% en 2018, cayó al 3.71% del PIB en 2019 y aumentó a 4.22% en 2021, para volver a bajar en 2022 a 4.14%. Por su parte, el ISR representó el 6.99% del PIB en el 2017 con tendencia a la baja hasta 2019, año en que se registró una recaudación de 6.71% del PIB, cifra aumentada a 7.32% en 2020 y nuevamente disminuida en 2021 a 7.13%. Finalmente, para 2022, la recaudación del ISR fue de 7.71% del PIB (ver grafica 1).

En suma: se observa una tendencia creciente, aunque marginal, en la recaudación del ISR y del IVA en el periodo de análisis, pues la recaudación aumenta en 0.72 puntos porcentuales del PIB para el caso del ISR y en 0.52 puntos porcentuales del PIB en el caso del IVA.

GRÁFICA 1
RECAUDACIÓN DE ISR E IVA EN MÉXICO,
COMO PORCENTAJE DEL PIB 2017-2022



Fuente: Elaboración propia con base en SAT (2024a) y Banco Mundial (2024)

De acuerdo con la OCDE (2024), el promedio de recaudación total de ingresos tributarios de los países que pertenecen a esta organización internacional es de 34.2% del PIB. Sin embargo, México muestra una recaudación tributaria de 17.3%, es decir, el gobierno de México recauda aproximadamente la mitad de impuestos que los gobiernos de los países de la OCDE.

El padrón de contribuyentes activos en México ha aumentado de 64.67 millones en 2017 a 84.64 millones en 2023, lo que significa una tasa de crecimiento de 30.88%. Sin embargo, en el año 2017, los contribuyentes fiscalizados fueron el 0.211% del padrón, mientras que en el año 2023 representaron apenas el 0.036% (ver cuadro 2).

CUADRO 2
PADRÓN DE CONTRIBUYENTES Y FISCALIZACIÓN
EN MÉXICO, 2017-2023

Año	Padrón de contribuyentes (miles)	Actos de fiscalización	Tasa de fiscalización
2017	64,672	136,135	0.2105%
2018	71,796	63,337	0.0882%
2019	77,443	68,480	0.0884%
2020	79,757	81,137	0.1017%
2021	80,735	21,572	0.0267%
2022	82,235	21,871	0.0266%
2023	84,641	30,092	0.0356%

FUENTE: Elaboración propia con base en SAT (2024b).

En resumen, los niveles de recaudación de impuestos en México son bajos, tanto en términos absolutos como relativos. La recaudación sobre los principales impuestos, el IVA y el ISR, ha mostrado una mejora marginal, lo que no se corresponde con el aumento en el padrón de contribuyentes. Esta situación podría explicarse, entre otros determinantes, por una evasión significativa en el pago de impuestos.

Como demostramos en nuestro trabajo publicado en los libros de *Análisis Estratégico para el Desarrollo* (Delfín, Hernández y Ramírez, 2018) se demostró en el capítulo del año 2018, la tasa de fiscalización y su efecto en la percepción del riesgo de ser auditado explica, en gran medida, la evasión en el pago de impuestos en México. Por lo tanto, una política efectiva para contrarrestar la evasión debe transitar por un mayor nivel de actos de fiscalización de las autoridades hacendarias.

El gobierno de México requiere aumentar su capacidad para recaudar impuestos, particularmente cuando el déficit fiscal, y el endeudamiento

que este conlleva, ha mostrado un crecimiento importante en el presente año. Esta situación plantea la necesidad de mejorar la productividad recaudatoria del gobierno o llevar a cabo una reforma fiscal. En todo caso, una política que aumente los actos de fiscalización elevaría la recaudación de impuestos al limitar su evasión. En los últimos años el gobierno ha reducido significativamente esta política, si cambiara esta tendencia, la recaudación de impuestos mostraría un aumento significativo, y aunque ésta sola acción no podría revertir el pobre desempeño en la recaudación de impuestos del país, sí la mejoraría.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México (2024), *Principales índices mensuales*, en: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorio%20InternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CP154&locale=es>
- Banco Mundial (2024), *Crecimiento del PIB (% anual)-México*, en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MX>
- Delfín Ortega, Odette Virginia; Hernández Barriga, Plinio y Ramírez Sepúlveda, Noemí (2018), “La evasión del IVA en México y la importancia de la fiscalización en su combate”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- OCDE (2024), *Base de datos globales de estadísticas tributarias*, en: <https://web-archive.oecd.org/temp/2024-03-29/486648-base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>
- SAT (2024a), *Informe Tributario y de Gestión*, en: <http://omawww.sat.gob.mx/gobmx-transparencia/Paginas/itg.html>
- SAT (2024b), *Datos Anonimizados*, en: http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/inicio.html

QUINTA SECCIÓN
POLÍTICA FISCAL PARA INCREMENTAR LA INVERSIÓN PÚBLICA
COMO MOTOR FUNDAMENTAL DEL DESARROLLO
ECONÓMICO

POLÍTICA FISCAL PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO*

EMILIO CABALLERO URDIALES†

En un país como México donde existe un patrón de distribución del ingreso muy concentrado, se justifica una propuesta como la que realizamos en el sentido de reactivar el sistema económico mexicano a través del gasto público financiado en lo fundamental por un sistema tributario progresivo cuyo eje fuera el ISR.

Además, la política fiscal que proponemos como alternativa a la política oficial, se sustenta en la siguiente premisa: dada la situación actual de insuficiente gasto privado, es decir, de demanda agregada y por tanto de la producción y el empleo de los mexicanos, y dado el proceso de desintegración del aparato productivo del país tanto desde el punto de vista sectorial como regional que se ha venido observando a partir de la década de los ochenta; es decir, dado que nuestro país enfrenta graves problemas no solamente de demanda, sino también de oferta (producción interna de bienes muy limitada), se requiere un tipo de intervención del Estado que va más allá de una política contracíclica convencional.

Así, el objetivo de la política económica que a continuación se delinea es contribuir tanto a una más rápida recuperación económica del país, como al establecimiento de condiciones que hagan posible el crecimiento económico sostenido y estable, a tasas mayores a las observadas desde la década de 1980, a fin de garantizar mayores oportunidades de empleo para la población.

* En homenaje a nuestro desaparecido colega Emilio Caballero Urdiales reeditamos en este libro la propuesta de política fiscal alternativa presentada en su excelente capítulo titulado “Política fiscal e inversión en México” publicado originalmente en nuestro libro *Reforma fiscal integral*, México, 2012, Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos Editor. Sus profundas reflexiones y atinadas propuestas de política pública son de gran relevancia para el México de hoy.

Más específicamente, las características de la política fiscal alternativa que proponemos tendrían los siguientes rasgos generales:

Se requiere elevar considerablemente la inversión pública en proyectos productivos entre los que se encuentran las obras de infraestructura física, las comunicaciones y transportes y los relacionados con la educación, capacitación, ciencia y tecnología, entre otras. Ello permitiría no solamente compensar la caída de la demanda privada, sino contribuir a la integración física y productiva del país para hacer frente a los graves problemas de insuficiente oferta interna de bienes y servicios que se observan en México.

Los proyectos productivos que se llevarían a cabo involucran grandes montos de capital (por ejemplo, ferrocarriles, carreteras, puertos, obras hidráulicas, energía, laboratorios, entre otros) y los plazos de maduración de tales inversiones son de largo plazo, por lo que deberían ser emprendidos por el Estado en su sentido amplio. Este tipo de proyectos generan rendimientos económicos y adicionalmente muy altos rendimientos sociales que no se deberían transferir como beneficios privados.

La ejecución de los proyectos de inversión estatales deberá estimular a la inversión privada si se acompaña por una política monetaria que contribuya a mantener la tasa de interés para financiar proyectos privados a niveles tales que no desestimen la actividad económica, una política cambiaria que eleve el nivel general de competitividad de las empresas y una política fiscal que contrarreste los efectos negativos sobre la inversión que pudiera provocar el incremento del tipo de cambio real.

Las políticas de fomento económico, a las que por años el régimen neoliberal ha renunciado, son parte fundamental de la política económica que proponemos. La política financiera, a través de la banca de desarrollo, puede y debe hacer accesible el crédito a bajas tasas de interés de proyectos de inversión pública, privada y mixta que son estratégicos y con rentabilidad potencial aceptable y que nos permiten elevar nuestra posición competitiva en el mercado nacional y extranjero. En el mismo sentido se inscriben las políticas de fomento industrial, agropecuario, forestal, comercial, regional y científico-tecnológico, que para fomentar la inversión privada llevan a cabo actualmente la mayoría de los países exitosos del mundo.

Una vez conseguida la plena recuperación a niveles altos de actividad económica, con el propósito de sostener el crecimiento económico y el empleo con estabilidad de precios, el programa de proyectos productivos del Estado deberá ser administrado de tal forma que prevenga las fluctuaciones cíclicas de la economía mexicana: deberá reducirse el gasto de los proyectos del programa cuando el gasto total (público y privado en consumo e inversión), sobrepase el nivel que garantiza la consecución de los

objetivos y exceda el nivel de la oferta agregada (producción interna más importaciones), poniendo en peligro la estabilidad de precios, y se aumentará cuando el gasto total se reduzca, poniendo en peligro el crecimiento, el empleo y el bienestar.

Con la aplicación de esta política no sería necesario que el gobierno federal tuviera políticas contracíclicas convencionales, simplemente se evitaría el ciclo económico que genera el mercado.

Mantener la actividad económica a niveles superiores a los que se han observado desde la década de 1980 aumentaría la recaudación tributaria del gobierno federal porque aún con el actual régimen tributario, el nivel de actividad económica, medido por el producto e ingreso nacional, es la base a la que se aplican las distintas tasas de los impuestos al ingreso y al consumo.

Finalmente, una vez superadas completamente las condiciones recesivas que produjo la crisis, se propone llevar a cabo una reforma tributaria que contribuya al financiamiento del gasto público y a los objetivos de redistribución del ingreso, sustentada en los siguientes principios generales:

- a) Revisar a fondo todos y cada uno de los regímenes especiales, excepciones, exenciones y tratamientos preferenciales contenidos en todas las leyes de impuestos, para evaluar costos y beneficios y suprimir los que no se justifiquen y no puedan ser sustituidos por el lado del gasto.
- b) Utilizar el ISR como eje del sistema tributario mexicano, lo cual significa obtener la mayor parte de la recaudación tributaria a través de este impuesto, en la medida en que puede garantizar progresividad en su aplicación y, de acuerdo con los resultados de la investigación empírica en México, el ISR no genera efectos negativos sobre la inversión si se usa para financiar gasto público primario. Lo anterior no implica renunciar a los impuestos al consumo (entre ellos el IVA), contrarrestando su carácter regresivo para una población objetivo limitada y explícitamente definida, a través del gasto público (subsidios) o bien por medio de regímenes especiales solamente en los casos en que se demuestre la ineficiencia del gasto para conseguir el objetivo.
- c) Crear nuevos impuestos para proteger el medio ambiente (impuestos verdes), así como nuevos impuestos a la riqueza y hacer más eficientes los que ya existen porque son impuestos progresivos que no desestimulan la inversión privada y en el caso de México la recaudación por ese concepto es inferior a la que se observa en otros países.

- d) Los subsidios que se otorguen al consumo de bienes y servicios públicos deben ser transferidos con cargo al presupuesto de egresos evitando que dañen la situación financiera de las empresas públicas.
- e) El régimen fiscal de Pemex debe ser modificado para permitir que la empresa disponga directamente y de manera autónoma de un monto de excedente, estimado a través de aplicar una tasa de beneficio equivalente al que obtendría cualquier empresa privada al capital de Pemex, transfiriendo el excedente (renta petrolera) al gobierno federal dado el carácter público de dicha empresa.
- f) Modificar a fondo el actual sistema de coordinación fiscal con el objeto de promover un acuerdo político que descentralice tanto potestades tributarias como responsabilidades de gasto y que contribuya a un desarrollo regional más homogéneo. La política de descentralización hacendaria debe estar orientada a elevar los ingresos de los tres órdenes de gobierno para que puedan cumplir adecuadamente con sus responsabilidades en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía y emprender los proyectos productivos y sociales que en cada región se requieren para sustentar el desarrollo económico del país.

En suma, se propone una política fiscal cuyos ejes principales son el incremento del gasto público en infraestructura y el impuesto a la renta progresivo, con el propósito de compensar la insuficiencia de la demanda privada, ampliar la capacidad e integración del aparato productivo nacional y mejorar la distribución del ingreso en México.

Dicha propuesta es alternativa porque pretende evitar que se reedite el modelo neoliberal que ha caracterizado la política económica aplicada en México desde la década de 1980. En dicho modelo las tasas de crecimiento han sido inferiores a las de países de similar y menor nivel de desarrollo; las oportunidades de empleo se han mantenido muy por debajo del crecimiento de la población trabajadora, y se han acrecentado la desintegración regional y productiva, la concentración del ingreso, y la pobreza.

La alternativa que se propone tiene como objetivo un proyecto de país diferente que podría ser viable solamente en la medida en la que, a través de un acuerdo nacional, la sociedad mexicana reorienta la política económica hacia el pleno empleo, el desarrollo económico y el bienestar de la mayoría de la población del país.

NOTAS

¹ Los fundadores y precursores de la corriente de la demanda efectiva se asocian a los nombres de: Michal Kalecki, John Maynard Keynes, A. Lerner, Ernst Friedrich Schumacher y Nicholas Kaldor, entre otros.

² Esta posición (equilibrio entre oferta y demanda agregada) de la corriente de la demanda efectiva contrasta con la que señala que es el equilibrio presupuestal (gasto = ingreso público) el que garantiza la estabilidad macroeconómica, que postula la corriente neoclásica.

³ Aunque, desde una perspectiva dinámica, dichas restricciones pueden ser modificadas a través del propio gasto público y de otro conjunto de políticas (industrial, comercial, cambiaria, financiera, regional, etc.), que contribuyen a reactivar e integrar el aparato productivo de México.

LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN MÉXICO. TRANSICIÓN Y RETOS

POST SCRIPTUM*

FORTUNATO CUAMATZIN BONILLA**

INTRODUCCIÓN

La inversión física –en construcciones, maquinaria, equipo e incremento de inventarios– tiene un doble efecto en la economía: en primer lugar un efecto inmediato sobre la demanda agregada, ya que un aumento de la inversión influye positivamente sobre el nivel de empleo y producción en el corto plazo; en segundo lugar, un efecto de largo plazo sobre el crecimiento económico ya que la inversión en construcciones, máquinas o equipos, así como la modernización o ampliación de las plantas productivas contribuyen a potenciar la capacidad productiva del conjunto de la economía en el largo plazo.

En particular, el tema de la inversión pública es materia de disputa entre enfoques teóricos contrapuestos. El primer enfoque es el del llamado “efecto desplazamiento”, que consiste en la hipótesis de que todo aumento del gasto gubernamental significa un desplazamiento de gasto privado, lo que significa que la inversión pública compite en el mercado de fondos prestables, presionando al alza la tasa de interés y provocando una disminución de los recursos para inversión en el sector privado.

El segundo enfoque es el “efecto complementariedad” que postula como hipótesis la existencia de un determinado nivel de desempleo de los recursos en la economía, por lo que el gasto público no necesariamente compite por recursos con el sector privado. En virtud de ello la inversión pública no necesariamente aumenta la tasa de interés. Más aun, la

* Post scriptum al capítulo “La inversión pública en el contexto del modelo neoliberal en México” (Cuamatzin y Chávez, 2018).

** Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

inversión pública al destinarse a la creación de infraestructura económica y social, alienta y favorece el gasto y la inversión privados.

La hipótesis de complementariedad entre la inversión pública y la inversión privada se ha confirmado en la mayor parte de los estudios empíricos que han abordado el tema, tanto en el mundo como en el caso de México, sobre todo después de la Segunda Guerra mundial. Recientemente, autores como Gutiérrez y Moreno (2020) y Gracia y otros (2023) dan cuenta de estos resultados.

LA INVERSIÓN PÚBLICA DURANTE EL GOBIERNO DE AMLO

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la presidencia de la República se ofreció cambiar de paradigma económico, poniéndose fin al modelo neoliberal que prevaleció durante el periodo 1983-2018. Se planteó recuperar la importancia que tiene el Estado para alentar y estimular el desarrollo económico y social: no solo alcanzar metas de crecimiento económico, sino de generar las condiciones para un mayor bienestar social, priorizando la atención a los grupos más vulnerables.

Entre los aspectos a considerar como fundamentales del cambio en este periodo destaca el enfoque del gasto y la inversión pública. Por un lado, los programas sociales que se dirigen sobre todo a los grupos más vulnerables, implican no solo un acto de justicia social sino de mejora del bienestar y las condiciones de vida de la población. Además, tienen dos objetivos económicos que deben resaltarse. Primero, al dispersar recursos entre grupos poblacionales cuya propensión al consumo es alta, se fortalece el mercado interno, alentando la demanda por productos y servicios, en su mayoría producidos por empresas nacionales, lo que alienta de manera directa la producción y el empleo. Segundo, al tener un efecto importante sobre las condiciones de salud y bienestar de la población, se reducen tiempos de inasistencia laboral y aumenta la productividad en los centros de trabajo.

Durante la pandemia se afectó de manera significativa el gasto de inversión así como el conjunto de la economía y la sociedad, por el necesario confinamiento y el cierre temporal de muchas fuentes de empleo. Ante situaciones como éstas, como lo plantea Stiglitz, “para restablecer un crecimiento sólido, las fuerzas del mercado no son suficientes para resolver los diversos problemas que se plantean. Los gobiernos deben llenar este vacío y desempeñar un papel clave en la recuperación” (citado por Rodríguez y otros, 2021: 2)

De esta manera, considerando el esfuerzo logístico y en términos de presupuesto público que significó la atención sanitaria a la pandemia (particularmente con el programa de vacunación universal), la respuesta del

gobierno federal fue, además, no interrumpir la inversión pública destinada a obras de infraestructura. Esto con el propósito de no detener el impulso que representa este rubro para el conjunto de la economía y aminorar la caída de la producción y el empleo.

Lo anterior está en sintonía con la perspectiva keynesiana, que plantea la necesidad de que, en épocas de recesión, es importante la activación del gasto público, como mecanismo para amortiguar la caída de la demanda agregada, y con ello disminuir el efecto sobre la producción y el empleo, así como reducir el tiempo de recuperación económica. Tal como lo plantea Rodríguez y otros (2021: 24): “El enfoque keynesiano puede utilizarse para entender que el gasto de inversión pública es un poderoso instrumento para estimular la demanda y con ello el crecimiento económico, especialmente en épocas de alto desempleo”.

A continuación se presenta una síntesis de las principales obras de infraestructura emprendidas por el gobierno federal durante el presente sexenio:

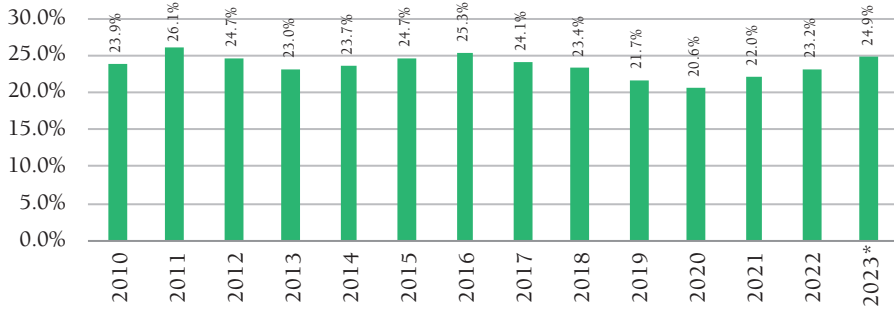
CUADRO 1
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA MÁS IMPORTANTES DEL SEXENIO 2018-2024

OBRA	ALCANCE
Refinería Olmeca en Dos Bocas, Tabasco	Su objetivo es incrementar hasta en por lo menos 290 MBD, diarios.
Tren Maya	Tendrá un recorrido de 1,554 kms, conectando a los Estados de Chiapas, Campeche, Tabasco, Yucatán y Quintana Roo, a través 34 estaciones y con transporte de pasajeros y mercancías.
Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, Santa Lucía	Su objetivo fue que entre este aeropuerto y el aeropuerto de la CDMX se sustituyera la capacidad del NAIM.
Rehabilitación de 6 refinerías existentes	Rehabilitación y modernización de las plantas de: Salamanca, Minatitlán, Madero, Cadereyta, Salina Cruz, Tula.
Puerto petrolero y comercial de Salina Cruz, Oaxaca	El objetivo es que tenga una profundidad de 24 metros, una bocana de 300 metros de ancho y el rompeolas oeste de mil 600 metros de longitud, que permitirá recibir buques de gran calado.
Infraestructura portuaria en la laguna de pajaritos, Coatzacoalcos, Veracruz	Los trabajos consisten en la ampliación de dos muelles, un acceso carretero, un acceso ferroviario y la remodelación de la aduana.
Tren transístmico ferrocarril del istmo de Tehuantepec	Correrá de Coatzacoalcos, Veracruz, a Salina Cruz, Oaxaca, ofreciendo transporte de mercancías y de pasajeros.

FUENTE. Elaboración propia.

A continuación se presentan datos sobre inversión total, inversión pública e inversión privada, para el periodo 2010-2023 (segundo trimestre).

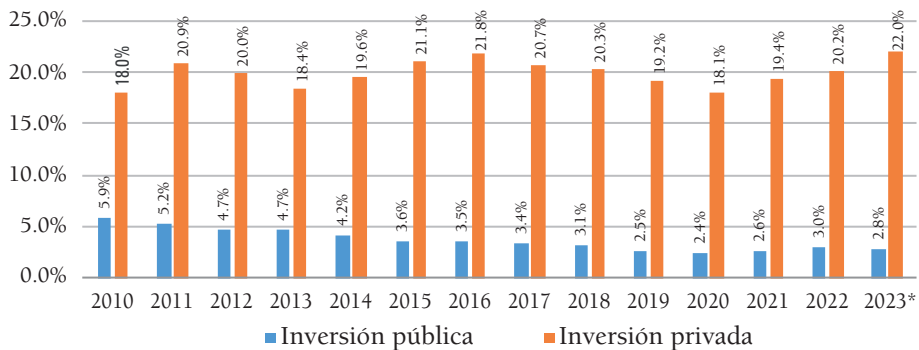
GRÁFICA 1
INVERSIÓN TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB (2010-2023)



FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2024).

Como puede observarse, la inversión tiene un comportamiento cíclico, con picos en 2011 y 2016, a partir del cual hay una tendencia descendente hasta alcanzar el 20% del PIB en 2020. Sin duda alguna, esta situación obedece al impacto negativo que generó la pandemia en el conjunto de la economía; sin embargo, a partir de 2021 se aprecia una tendencia claramente ascendente hasta alcanzar el 24.9% del PIB en 2023.

GRÁFICA 2
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA COMO PORCENTAJE DEL PIB (2010-2023)



FUENTE: Elaboración propia con base en INEGI (2024).

En la gráfica anterior se observa un comportamiento similar de la inversión privada y la inversión total, ya que después de llegar a un punto mínimo en 2020, se inicia un comportamiento favorable que marca una

tendencia ascendente. Por su parte, la inversión pública tiene un comportamiento similar aunque menos pronunciado; en 2020 tiene un punto mínimo de 2.4% del PIB, para luego subir a 2.6% del PIB en 2021, y 3.0% del PIB en 2022, con una ligera disminución a 2.8% del PIB en 2023.

Es deseable que la política económica de la siguiente administración federal asuma firmemente que el Estado es un actor importante en la reactivación y estímulo de la actividad económica.

BIBLIOGRAFÍA

- Cuamatzin Bonilla, Fortunato y Chávez Maza, Luis Augusto (2018), “La inversión pública en el contexto del modelo neoliberal en México”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>
- Gracia Jasso, Juan Alberto y otros (2023), “La inversión pública en México: ¿efecto crowding in o crowding out?”, *Revista Eruditus*, Junio-septiembre, vol. 4. No. 2.
- Gutiérrez Cruz, Francisco Salvador y Moreno Brid, Juan Carlos (2020), “El impacto de la inversión pública sobre la privada en las entidades federativas de México”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Julio-septiembre, vol. 52. No. 206.
- Gutiérrez Cruz, Francisco Salvador y otros (2021), “Inversión pública y privada en México: ¿motores complementarios del crecimiento económico?”, *El Trimestre económico*, Octubre-Diciembre, vol. LXXXVIII. No. 352.
- INEGI (2024), *Formación bruta de capital fijo. Serie trimestral 2010 - 2023*, en: <https://www.inegi.org.mx/>
- Ramírez Cedillo, Eduardo y Galán Romero, Karla (2019), *Inversión pública en México, una buena idea que depende de la ejecución*. XXIV Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática.
- Rodríguez Benavides, Domingo y otros (2021), “Gasto en inversión pública y crecimiento económico en México: implicaciones para la recuperación económica post-Covid-19”, *Contaduría y Administración*, UNAM.

SEXTA SECCIÓN
TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS
Y RESPONSABILIDAD FISCAL

TRANSPARENCIA DEL GASTO FEDERALIZADO. DILEMAS, OBSTÁCULOS Y RETOS

POST SCRIPTUM*

ABELARDO ANÍBAL GUTIÉRREZ LARA**

La transparencia y la rendición de cuentas es una obligación que tienen los gobiernos a fin de dar parte de los avances y retos que enfrentan. Así, la transparencia debe ser vista como un instrumento de política pública, que permite identificar los logros y los problemas que las políticas públicas van dejando como saldo del propio ejercicio de gobierno.

En este sentido, los tomadores de decisiones deben valorar a la transparencia y la rendición de cuentas como instrumentos que permiten mejorar el desempeño y los resultados de la acción pública. Asimismo, tanto la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, forman parte del mejoramiento de la calidad de la democracia.

El acceso a la información pública permite a los ciudadanos incidir en el diseño de las políticas públicas y en su puesta en práctica. Al mismo tiempo, permite abrir a la deliberación pública, la evaluación de los resultados y con ello avanzar en la transparencia del ejercicio del gasto y en el rediseño de las políticas puestas en marcha. Un aspecto adicional es el desarrollo de la homogeneidad en los esquemas de información, en su confiabilidad y oportunidad, de ahí que la armonización contable alcanzada, abre una gran oportunidad para mejorar la transparencia y superar rezagos en materia de acceso a la información.

Esta situación y los avances en la gestión pública que le han dado transparencia, conllevan obligaciones y responsabilidades públicas para los tres órdenes de gobierno, alineados a lo que efectivamente les atañen en función de su soberanía y grado de autonomía hacendaria.

* Post scriptum al capítulo “Transparencia del gasto federalizado. Dilemas, obstáculos y retos” (Gutiérrez, 2018).

** Facultad de Economía, UNAM.

Un paréntesis obligado es que, así como se exige transparencia en el gasto, habría que voltear a ver las fuentes de ingreso, sean fiscales o provenientes del financiamiento. En materia de transparencia, un tema relegado es el de los ingresos públicos, cuánto y cómo se recauda, cuáles son los principales contribuyentes y el monto de lo recaudado es una información que sólo la SHCP, vía el SAT, conoce y maneja. Si la recaudación aumentó o cayó es una información que ninguna otra institución pública, privada o ciudadana puede corroborar.

Además, es conveniente establecer un marco legal sólido en materia de transparencia financiera, sobre los movimientos y operaciones entre Tesorería, Pemex y Banco de México, así como las operaciones de la Banca de Desarrollo pues todo ello incide en las finanzas públicas. En esta área habrá que impulsar la revisión de los esquemas de transparencia en la información considerando el peso del Banco de México, de la Banca de Desarrollo y la protección que requiere el sistema bancario y financiero internacional.

Vinculado al otro gran logro de la protección de datos personales, así como es necesario garantizar la transparencia en la gestión pública, se debe dar la debida protección a los datos personales, cumplir con el secreto fiscal y bancario.

TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL

El desarrollo democrático permitió plasmar una nueva institucionalidad que logró establecer reglas de actuación para todo tipo de actores, sobre todo aquellos identificados con poderes económicos reales, así como aquellos que representan (o dicen representar) reclamos ciudadanos y sociales.

En este tránsito la competencia política se convirtió en algo tangible y junto a ella un tema ineludible fue la exigencia de información, clara, veraz, completa y oportuna sobre el ejercicio de gobierno. En este punto también hubo cambios institucionales que apuntaban a la apertura de información y, posteriormente, a una mayor fiscalización de los programas, proyectos y acciones gubernamentales. La información sobre el ejercicio de gobierno, además de la evidencia de los resultados, adquirió una nueva connotación.

A nivel gubernamental la necesidad de información llevó a establecer mecanismos de rendición de cuentas. La información se hizo necesaria para la gestión y control de la acción pública desde figuras como la Contraloría Pública, la Función Pública, la Contaduría Mayor de Hacienda, la Auditoría Superior de la Federación y los órganos locales de fiscalización. Sin embargo, este trabajo se orientó más hacia el control de

supervisión interna de los gobiernos federal y local, lo que dejó en un segundo plano la información y rendición de cuentas a la ciudadanía.

No obstante, el mismo proceso democrático del país propició una mayor participación de los ciudadanos en el quehacer del gobierno. Pese a la desigualdad social, cívica y cultural de la “ciudadanía”, una parte importante de la misma, aquella más informada, analítica y crítica, tuvo la posibilidad de elegir autoridades de manera más informada e influir en el diseño de las agendas públicas, en la formulación de políticas, la adopción de normas, la implementación de procesos y la evaluación de los resultados, es decir en las políticas públicas.

La apertura para la más amplia participación política también propició que los partidos políticos se reconocieran como entidades de interés público, con el fin de “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hace posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público”.¹

La transparencia favoreció la rendición de cuentas y dotó al Estado mexicano de mayores capacidades para combatir la corrupción. Las finanzas públicas es el principal aspecto que requiere de transparencia, pues se trata de recursos que los ciudadanos aportan para su beneficio en gastos eficientes, eficaces y honestamente erogados. En materia financiera hay que destacar que la transparencia es indispensable para conocer el desempeño público, ello explica los avances registrados en materia de control, seguimiento y evaluación de los recursos públicos. La capacidad de gobierno finalmente se mide a través del manejo de los ingresos, gastos y deudas de los tres órdenes de gobierno.

El inacabado proceso de planeación-programación-presupuestación deriva de la falta de congruencia entre los ingresos generados, el ejercicio de gasto y los programas gubernamentales. De ahí que la gestión financiera sea la esfera más importante de atención pública para conocer el desempeño gubernamental.

Cabe mencionar que el proceso de apertura se encuentra ligado también a dos hechos relevantes de la historia contemporánea. Por un lado, la exigencia y necesidades de que los diferentes gobiernos ordenaran e hicieran transparente su información financiera a partir de la crisis de la deuda de los años ochenta y los cambios en el sistema financiero producto de la globalización. El otro hecho, no menos importante, ha sido la revolución tecnológica que se expresa en el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación que multiplicaron la capacidad de ordenar, almacenar y por lo tanto analizar todo tipo de información.

Facilidades como los portales de internet abaten los costos de difusión y acceso a la información gubernamental. La información y su administración, que ya es común considerar como un nuevo factor de producción, se convierten en indispensables para la toma de decisiones y la conducción de la acción pública. Al mismo tiempo, se amplían las posibilidades de que la ciudadanía acceda a la información pública exponiendo la acción gubernamental al escrutinio público.

El gasto es lo que hoy abre la puerta para analizar, desde las obligaciones de transparencia, los resultados de las políticas públicas tomando como referencia el ejercicio y aplicación de los recursos públicos. El papel del derecho a la información es indiscutible y pasa por dos niveles: primero la transparencia y rendición de cuentas entre órdenes de gobierno y Poderes de la Unión que se fortaleció con el avance democrático y, segundo, el acceso a la información hacia la sociedad sustentado en el artículo 6º de la Constitución, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (ahora Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública) y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En el primer nivel referido a la transparencia, se registran avances sustanciales, ya que existen diversos mecanismos de supervisión y sanción, reglas e instituciones que acceden a la información para evaluar. El segundo nivel, acceso a la información, se implica el desarrollo de mecanismos que le den transparencia al ejercicio de gobierno frente a la sociedad, para que ésta conozca, ya sea como ciudadanos o como organizaciones sociales, lo que se está haciendo, cómo se está ejecutando, así como la fuente de financiamiento y los resultados que se están alcanzando.

La creación de los órganos autónomos como el IFAI (ahora INAI), favorecieron el avance democrático del país. La consolidación democrática y la transparencia se han ido retroalimentando y tienden a fortalecer una institución jurídica para que los ciudadanos tengan acceso a la información y a los espacios públicos que le son propios. La “cosa pública” se hace transparente y ello incrementa el interés de la ciudadanía por conocer a detalle la acción pública.

El 11 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto que creó al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que comenzó a operar a partir de junio de 2003. En 2014 se transita hacia la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) que surge como el organismo encargado de garantizar el acceso a la información pública y la protección de los datos personales de las y los ciudadanos.

LA FISCALIZACIÓN

En el Artículo 74º fracción VI de la Constitución General, se establece la facultad de la Cámara de Diputados para “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.

A nivel federal la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, subsidios transferencias y en su caso donativos, así como los gastos fiscales y la deuda pública, también comprende el manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestal y programática que deba incluirse en la Cuenta Pública.

Conforme a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, en la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

En el marco de la división de poderes, la revisión de la Cuenta Pública que genera el Poder Ejecutivo es revisada por el Poder Legislativo a través de un órgano especializado. El artículo 79º de la Constitución establece las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación y tiene a su cargo: fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.

La Auditoría Superior de la Federación debe determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, sin perjuicio de promover ante las autoridades competentes responsabilidades administrativas o de carácter penal.

En este sentido la fiscalización implica conocer los resultados de la información auditada por el órgano competente, sobre la operación, alcances y logros de los programas ejecutados, como un ejercicio de rendición

de cuentas. A su vez, la rendición de cuentas implica dar a conocer a los ciudadanos el cumplimiento de las tareas asignadas por parte de las dependencias y órganos de gobierno responsables del ejercicio del gasto público y conlleva la ética de la responsabilidad conferida, que obliga a responder sobre las razones de actuar y proceder en el uso de los recursos que son públicos.

LOS RETOS Y DILEMAS DE LA TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

Al igual que en el orden federal, los congresos locales tienen la facultad de auditar la cuenta pública de los ejecutivos estatales y de los municipios, cuenta con atribuciones para revisar, determinar si existen irregularidades, hacer recomendaciones, indicar observaciones, levantar pliegos y en su caso fincar responsabilidades administrativas o iniciar querellas penales por la omisión o por el uso inadecuado de recursos y las irregularidades detectadas.

Los congresos locales tienen facultades para revisar, vigilar y sancionar en caso de encontrar desviaciones en el ejercicio de los recursos en los estados y municipios, en tanto que el Congreso Federal, tiene facultades en el ámbito que corresponde a determinados recursos transferidos a los gobiernos estatales y municipales, por lo que anualmente se realiza la fiscalización como parte del proceso de rendición de cuentas que es delegado por los ciudadanos en la Cámara de Diputados y, a su vez, ésta lo delega en el órgano especializado que es la Auditoría Superior de la Federación.

Un tema relevante es la definición del Gasto Federalizado. Para la SHCP, este comprende a las Participaciones, Ramo 28; las Aportaciones, Ramo 33 y, los recursos federales transferidos a las entidades federativas bajo diferentes Convenios.

Sin embargo, el Ramo 28 deriva de la Coordinación Fiscal la cual estableció que los gobiernos estatales suspendieran el ejercicio de su facultad para cobrar impuestos al ingreso y al gasto, a fin de que el gobierno federal los cobrara en todo el territorio nacional. A cambio los tres órdenes de gobierno tendrían participación en dichos ingresos recaudados por dichos impuestos (en su momento más otros correspondientes a derechos federales como el petrolero), de manera que las Participaciones que reciben los estados son la parte del ingreso que les corresponde por formar parte de ese convenio de coordinación fiscal. No son ingresos del gobierno federal, no le pertenecen. Son desde su origen, patrimonio de las entidades federativas y son recursos de libre disposición. Por ello la fiscalización de esos recursos corresponde a los Congresos locales.

Por lo que toca al Ramo 33, la misma regulación y asignación específica de los destinos del recurso permiten su fiscalización por los órdenes de gobierno participantes. Lo importante es fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos y Congresos locales para que se pueda cumplir con las obligaciones de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales que establece la ley.

Los retos que prevalecen en materia de transparencia y rendición de cuentas del gasto federalizado son:

- No existen estándares de transparencia y procedimientos claros de coordinación entre órdenes de gobierno para retroalimentar a los ejecutores de las dependencias del gobierno federal sobre la marcha del ejercicio del gasto federalizado.
- Los diseños legales e institucionales son heterogéneos.
- No existe información desagregada sobre las actividades que desempeñan las oficinas del gobierno federal y de las estatales a cargo de programas federalizados.
- No hay información sistemática acerca de la fiscalización del gasto al interior de los congresos estatales.
- No se conocen los resultados concretos de los recursos asignados a los gobiernos de los estados.
- La información financiera presenta serias insuficiencias en torno a la cantidad, claridad y relevancia de la información a disposición del público.
- Falta de transparencia en la gestión de recursos federalizados con amplios márgenes de discrecionalidad, tanto del gobierno federal como de los estatales (gasto capturado por grupos de poder y condicionado a la competencia política).

Los futuros avances en materia de transparencia y rendición de cuentas enfrentan entramados normativos complejos y la falta de claridad sobre qué informar, para qué y a quién. En tanto no se asuma que la transparencia y la rendición de cuentas son verdaderos instrumentos de política pública que, en mucho, pueden ayudar a mejorar el ejercicio de gobierno y su relación con la sociedad, difícilmente se podrá alcanzar el objetivo de contar con una gestión pública abierta al escrutinio de la sociedad con capacidades para informar, corregir y mejorar la operación y las acciones emprendidas por los tres órdenes de gobierno y los mismos Poderes de la Unión.

NOTAS

¹ Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977.

BIBLIOGRAFÍA

Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal (2018), “Transparencia del gasto federalizado. Dilemas, obstáculos y retos”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejona-cionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>

LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

POST SCRIPTUM*

GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ**

La responsabilidad fiscal se refiere a la gestión prudente y sostenible de las finanzas públicas por parte de los gobiernos. Implica tomar decisiones sobre cómo aumentar los ingresos, asignar recursos y gestionar los gastos de una manera que promueva la estabilidad económica, el crecimiento y el bienestar de la sociedad a largo plazo. La responsabilidad fiscal a menudo implica luchar por un presupuesto equilibrado, donde los ingresos del gobierno igualen o superen los gastos durante un periodo específico. Si bien lograr un presupuesto equilibrado cada año puede no ser siempre factible o deseable, los gobiernos deben tratar de garantizar que los déficits presupuestarios sean manejables y sostenibles en el largo plazo.

Así, la responsabilidad fiscal requiere que los gobiernos gestionen sus niveles de deuda con prudencia para garantizar la sostenibilidad a largo plazo. No es aceptable que estados o municipios se endeuden por encima de sus capacidades de pago. Esto implica endeudarse de manera responsable para financiar las inversiones y los gastos necesarios y al mismo tiempo evitar una acumulación excesiva de deuda que podría poner en peligro la estabilidad fiscal futura. Para garantizar esto, los gobiernos deben ser transparentes acerca de sus políticas, decisiones y resultados fiscales. Esto incluye proporcionar información clara y completa sobre los ingresos, gastos, niveles de deuda y sostenibilidad fiscal del gobierno al público, a los formuladores de políticas y a otras partes interesadas. Tradicionalmente, la responsabilidad fiscal implica solo garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y efectiva para lograr los objetivos de política deseados.

* Post scriptum al capítulo “Evasión fiscal y ley de responsabilidad fiscal” (Aguilar, 2018).

** Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional

En nuestra propuesta de Ley de Responsabilidad Fiscal en México, vamos más allá: regular la actuación de las autoridades fiscales de estados y municipios para garantizar que cumplan con sus responsabilidades recaudatorias. Este concepto de responsabilidad fiscal implica tener en cuenta las implicaciones a largo plazo de las decisiones fiscales para las generaciones futuras. Esto incluye considerar el impacto de las políticas gubernamentales sobre el crecimiento económico, la productividad, la distribución del ingreso y la sostenibilidad ambiental a largo plazo; pero no solo las políticas de gasto sino también las de ingresos.

Tradicionalmente la responsabilidad fiscal puede respaldarse mediante la adopción de reglas, objetivos e instituciones fiscales que ayuden a guiar y hacer cumplir una gestión fiscal sólida. Estos pueden incluir reglas que limiten los déficits presupuestarios o los niveles de deuda pública, requisitos para una presentación de informes y rendición de cuentas fiscales transparentes, e instituciones fiscales independientes encargadas de monitorear y evaluar las políticas fiscales gubernamentales. Pero en nuestra propuesta queremos alcanzar la eficacia del servidor público local en la instrumentación de políticas recaudatorias: la experiencia reciente en el caso de México muestra que las autoridades locales, muchas veces por contubernio con el poder económico local, no desarrolla adecuadamente sus labores recaudatorias.

En general, la responsabilidad fiscal es un principio fundamental de la buena gobernanza que es esencial para mantener la salud financiera, la estabilidad y la sostenibilidad de los gobiernos y las economías. Al adherirse a los principios de responsabilidad fiscal, los gobiernos pueden ayudar a garantizar que los recursos públicos se administren de manera que promuevan el bien común y el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Una ley de responsabilidad fiscal en un país federalista como la que proponemos estaría diseñada para promover una gestión fiscal prudente, la transparencia, la rendición de cuentas y la sostenibilidad en todos los niveles de gobierno. Esto es lo que tal ley implica: a) definición de metas de responsabilidad fiscal: la ley debe establecer metas claras de responsabilidad fiscal, como lograr el equilibrio fiscal, reducir la deuda pública, mantener niveles sostenibles de gasto, garantizar un nivel mínimo de recaudación por nivel de gobierno y garantizar el uso eficiente de los recursos públicos; b) todos los niveles de gobierno se adhieran a procesos presupuestarios transparentes y responsables. Esto incluye establecer objetivos fiscales plurianuales, implementar límites de gasto y garantizar que los presupuestos estén equilibrados o tengan superávit durante el ciclo económico; c) incluye directrices para el endeudamiento y la gestión de la deuda para

garantizar que la deuda pública en niveles de gobierno locales se mantenga en niveles sostenibles. Esto puede incluir límites al monto de deuda en que se puede incurrir, requisitos para la presentación de informes y divulgación de la deuda y mecanismos para la reestructuración de la deuda, si fuera necesario; d) informes y supervisión integrales de los ingresos y gastos del gobierno. Esto incluye medidas para mejorar la recaudación de impuestos, controlar el gasto y evitar el despilfarro o el uso ineficiente de los fondos públicos; e) informes periódicos sobre las finanzas gubernamentales, incluida la publicación de estados financieros auditados e informes de desempeño presupuestario. Esto promueve la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos; f) reglas y objetivos fiscales específicos para guiar la política gubernamental. Estas reglas pueden incluir límites al crecimiento del gasto público, requisitos para la generación de ingresos y puntos de referencia para reducir la deuda pública; g) mecanismos claros de aplicación para garantizar el cumplimiento de las metas y objetivos de responsabilidad fiscal. Esto puede incluir sanciones por incumplimiento, mecanismos de sanciones fiscales y órganos de supervisión independientes para monitorear las finanzas gubernamentales.

Además de los elementos considerados anteriormente, la ley que proponemos busca promover la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para asegurar la coherencia en la política fiscal y la toma de decisiones. Esto puede implicar el establecimiento de foros, consejos o comités intergubernamentales para facilitar el diálogo y la colaboración y también flexibilidad en la política fiscal durante tiempos de crisis económica o desastre natural. Esto puede incluir disposiciones para desviaciones temporales de las metas fiscales, poderes de endeudamiento de emergencia y mecanismos para reasignar recursos para abordar necesidades urgentes.

Al final del proceso lo que se busca es la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, incluido el impacto de los cambios demográficos, las tendencias económicas y otros factores sobre los ingresos y gastos del gobierno. Esto puede implicar medidas para abordar pasivos a largo plazo, como las pensiones y los costos de atención médica.

En general, una ley de responsabilidad fiscal como la que proponemos debería proporcionar un marco integral para promover una gestión fiscal sólida, la rendición de cuentas y la transparencia en todos los niveles de gobierno. Al establecer reglas, objetivos y mecanismos de aplicación claros, una ley de este tipo puede ayudar a garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y efectiva para promover la estabilidad económica y el desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Gutiérrez, Genaro (2018), “Evasión fiscal y ley de responsabilidad fiscal”, en Calva, José Luis (coord.), *Equidad fiscal*, México: Juan Pablos Editor y Consejo Nacional de Universitarios, en: <https://www.consejonacionaldeuniversitarios.mx/equidad-fiscal/>

Reforma Fiscal ¡Ahora o Nunca!
volumen 5 de la colección
Agenda para el desarrollo 2024-2030
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2024
en Editorial Fontamara, S.A. de C.V.
Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen,
Alcaldía Coyoacán, 04100, CDMX, México.
Tels. 555659-7117 y 555659-7978
Email: contacto@fontamara.com.mx
www.fontamara.com.mx

editorial
fontamara