

EQUIDAD FISCAL



**México 2018-2024:
Nueva estrategia
de desarrollo
Volumen 5**

José Luis Calva
Coordinador

John M. Ackerman
Genaro Aguilar Gutiérrez
Fernando K. Arechederra
Marcela Astudillo Moya
Hilario Barcelata Chávez
Julio Boltvinik
Emilio Caballero Urdiales†
Luis Fernando Cabrera Castellanos
José Luis Calva
Fortunato Cuamatzin Bonilla
Luis Augusto Chávez Maza
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
Mónica Unda Gutiérrez
Carlos M. Urzúa
Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza

CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS



EQUIDAD FISCAL

José Luis Calva
(Coordinador)

Textos

John M. Ackerman, Genaro Aguilar Gutiérrez, Fernando K. Arechederra,
Marcela Astudillo Moya, Hilario Barcelata Chávez, Julio Boltvinik,
Emilio Caballero Urdiales†, Luis Fernando Cabrera Castellanos,
José Luis Calva, Fortunato Cuamatzin Bonilla, Luis Augusto Chávez Maza,
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,
Mónica Unda Gutiérrez, Carlos M. Urzúa, Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza

Instituciones de adscripción de los autores de este volumen



 EL COLEGIO
DE MÉXICO



JUAN PABLOS EDITOR
CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS
UNIVERSIDAD VERACRUZANA

MÉXICO, 2018

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

Equidad fiscal / José Luis Calva, coordinador. -- México : Juan Pablos Editor, 2018

1a. edición

443 p. : ilustraciones ; 16 x 23 cm (Col. México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo, volumen 5)

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 5: 978-607-711-509-0

T. 1. Política fiscal - México T. 2. Desarrollo económico - México

HC135 E68

EQUIDAD FISCAL

Volumen 5

México 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo

José Luis Calva (coordinador), John M. Ackerman, Genaro Aguilar Gutiérrez, Fernando K. Arechederra, Marcela Astudillo Moya, Hilario Barcelata Chávez, Julio Boltvinik, Emilio Caballero Urdiales†, Luis Fernando Cabrera Castellanos, José Luis Calva, Fortunato Cuamatzin Bonilla, Luis Augusto Chávez Maza, Odette Virginia Delfin Ortega, Mildred Espíndola, Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, Plinio Hernández Barriga, René Lozano Cortés, Carlos Marichal, Eduardo Ramírez Cedillo, Noemí Ramírez Sepúlveda, César Salazar, Mónica Unda Gutiérrez, Carlos M. Urzúa, Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza

Primera edición, 2018

D.R. © 2018, Juan Pablos Editor, S.A.

2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19

Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán

04100, Ciudad de México

<juanpabloseditor@gmail.com>

D.R. © 2018, Consejo Nacional de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo

Copilco 319, Planta Alta, Col. Copilco Universidad,

Alcaldía de Coyoacán, 04360, Ciudad de México

<www.consejonacionaldeuniversitarios.org>

D.R. © 2018, Universidad Veracruzana

Lomas del Estadio sin número, Col. Zona Universitaria

Xalapa, Veracruz, México

<www.uv.mx>

ISBN de la obra completa: 978-607-711-474-1

ISBN del volumen 5: 978-607-711-509-0

Elaborado en México/Reservados los derechos

ÍNDICE

Prólogo <i>José Luis Calva</i>	9

PRIMERA SECCIÓN

EFICIENCIA Y PROBIDAD EN EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO

Por un sistema nacional de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas que sirva <i>John M. Ackerman</i>	21
Transparencia del gasto federalizado. Dilemas, obstáculos y retos <i>Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara</i>	35

SEGUNDA SECCIÓN

PARA QUÉ RECAUDAR

Estado, gasto público y desarrollo económico <i>Hilario Barcelata Chávez</i>	69
La inversión pública en el contexto del modelo neoliberal en México <i>Fortunato Cuamatzin Bonilla</i> y <i>Luis Augusto Chávez Maza</i>	100
Política fiscal e inversión en México <i>Emilio Caballero Urdiales[†]</i>	126

TERCERA SECCIÓN
EXPERIENCIAS DE REFORMAS FISCALES

Reformas fiscales comparadas. Algunas lecciones para México a principios del siglo XXI <i>Carlos Marichal</i>	141
La reforma tributaria en México durante la época del desarrollo estabilizador. Las reformas al ISR de 1961 y 1964 <i>Mónica Unda Gutiérrez</i>	162

CUARTA SECCIÓN
CAMINOS HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA CON EQUITAD

Baja recaudación y poca progresividad en el sistema tributario y en el ISR de México <i>Mónica Unda Gutiérrez</i>	191
Modernización tributaria en México. ¿Homologación del ISR con Estados Unidos y Canadá? <i>José Luis Calva, Mildred Espíndola y César Salazar</i>	227
Hacia una reforma redistributiva de la Ley del IVA <i>Julio Boltvinik</i>	250
Evasión fiscal y ley de responsabilidad fiscal <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i>	280
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>	296

QUINTA SECCIÓN
POTESTADES TRIBUTARIAS Y POTENCIAL RECAUDATORIO
DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIO

Hacia una nueva ley de coordinación fiscal <i>Fernando K. Arechederra y Carlos M. Urzúa</i>	313
El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: ¿coordinación o subordinación? <i>Marcela Astudillo Moya</i>	326

Responsabilidades tributarias en México: alcances y cambios necesarios <i>Genaro Aguilar Gutiérrez</i>	349
Federalismo fiscal en México. ¿Una lenta o nula convergencia? <i>Eduardo Ramírez Cedillo</i>	364
Federalismo fiscal y financiamiento de los gobiernos subnacionales: una propuesta <i>René Lozano Cortés y Luis Fernando Cabrera Castellanos</i>	395
Impuesto predial en México. ¿Potencial desaprovechado? <i>Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza</i>	424

EQUIDAD FISCAL

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

Una estrategia económica de desarrollo sostenido con equidad es inviable sin un Estado que cumpla cabalmente sus responsabilidades en la promoción activa del bien común (en los ámbitos de la salud pública, la educación, la infraestructura, la investigación científico-técnica, la erradicación de la pobreza y el fortalecimiento de la cohesión social; la preservación de nuestros recursos naturales y el mejoramiento del ambiente; la procuración del crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo, así como en el fomento de las ramas industriales, agropecuarias y de servicios con mayor relevancia para el presente y el futuro de la economía nacional).

Por eso, la construcción de un sistema tributario moderno, capaz de proveer al Estado recursos suficientes para el cumplimiento eficaz de sus responsabilidades en el desarrollo nacional, constituye una de las mayores prioridades de la nación. Actualmente, México se encuentra muy por debajo de numerosos países —referidos frecuentemente como ejemplos de desarrollo económico y humano— en términos de carga tributaria como porcentaje del PIB. De acuerdo con las más recientes cifras definitivas de la OCDE, los ingresos tributarios del gobierno general (gobierno central *más* gobiernos locales, e incluyendo contribuciones a la seguridad social) representaron, durante el bienio 2015-2016, el 45.2% del PIB en Francia, el 43.1% en Italia, el 43.7% en Suecia, el 32.9% en el Reino Unido, el 37.3% en Alemania, el 31.8% en Canadá, el 25.7% en Corea del Sur, el 33.6% en España, etcétera, mientras que en México sólo representaron el 16.7% del PIB (OECD, *Revenue Statistics 2017*, París, 2017). De hecho, México destaca como el país con más baja recaudación tributaria dentro de la OCDE, incluso por debajo de Turquía; y nuestra tributación apenas alcanza la mi-

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

tad del promedio de los países miembros de la OCDE, que asciende al 34.1% del PIB (*idem.*). Por consiguiente, la base material para que el Estado mexicano —en sus tres niveles de gobierno— cumpla cabalmente sus responsabilidades en el desarrollo humano, económico y ambiental, es inferior a los parámetros internacionales considerados ejemplares. Más aun, incluso con relación a casi todos los países latinoamericanos, es notoria la pobre recaudación tributaria de México: de acuerdo con cifras de la OCDE, durante el bienio 2015-2016, los ingresos tributarios del *gobierno general* representaron el 32.1% del PIB en Brasil, el 31.6% del PIB en Argentina, el 22.4% en Costa Rica, etcétera (OECD, *Revenue Statistics Latin American Countries Database* 2017).

A la estrechez de la base material para que el Estado cumpla sus responsabilidades en el desarrollo, se agregan, desde luego, 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 eficaces 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 y concordancia con el interés general de la nación.

Sin duda, son muy importantes las economías de gasto público que pueden realizarse mediante los siguientes cursos de acción: 1) reducir los sueldos y prerrogativas de los altos funcionarios; 2) recortar el gasto corriente en áreas donde es redundante o innecesario, a fin de reasignarlo hacia las prioridades del desarrollo; 3) elevar la eficiencia en el ejercicio del gasto público en los tres niveles de gobierno, y 4) último en orden más no en importancia: moralizar la administración pública, eliminando o minimizando la corrupción. Además de su efecto benéfico sobre la calidad del gasto público, estos conjuntos de acciones deben realizarse por razones de equidad y credibilidad de la administración pública. Sin embargo, los requerimientos de inversión y gasto público asociados a las funciones modernas del Estado son tan grandes, que las indicadas economías resultarían insuficientes para liberar los recursos que el Estado requiere para el cumplimiento cabal de sus funciones.

Por ello, México debe evolucionar hacia una estructura fiscal moderna, convergente con los parámetros tributarios de los países más exitosos, afrontando un reto triple: incrementar la recaudación (por lo menos en diez puntos porcentuales del PIB); elevar la calidad y cobertura social del gasto público, y superar las inequidades del sistema impositivo mexicano, logrando un mejor reparto social de la carga tributaria y una mejor asignación territorial de la recaudación y de la administración tributaria.

La elevación de la recaudación fiscal en diez puntos porcentuales del PIB durante los próximos diez años, es un objetivo factible. Italia incrementó

los ingresos tributarios del gobierno general del 26.14% del PIB en 1979 al 40.6% del PIB en 1992, y en España el incremento fue del 22% del PIB al 33.8% del PIB durante el mismo lapso (OCDE, *Tax Statistics*, 2011). En Costa Rica la recaudación tributaria del gobierno central saltó del 16.8% del PIB en 1980 al 22% del PIB en 1995 (Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1997). Partiendo de un nivel inferior, ¿no podremos hacer algo similar por nuestro México, incrementando paulatinamente la recaudación tributaria, a fin de que el Estado pueda cumplir cabalmente sus responsabilidades en la promoción activa del desarrollo humano, económico y ambiental?

Entre las opciones de política tributaria que se han propuesto para elevar la recaudación, los impuestos progresivos sobre el ingreso constituyen el mejor de los caminos, porque es en este ámbito donde se ubica el mayor rezago fiscal de México: los impuestos directos sobre el ingreso apenas representaron el 7% del PIB en México durante el bienio 2015-2016, contra el 15.2% del PIB en Canadá y el 12.8% del PIB en Estados Unidos, para no hablar de Dinamarca, donde representaron el 28.9% del PIB (OECD, *Revenue Statistics 2017*, París, 2017).

Además, nuestro rezago fiscal es también enorme en materia de impuestos sobre la propiedad (0.3% del PIB en México contra 1.9% del PIB en promedio dentro de la OCDE durante el bienio 2015-2016); así como en materia de contribuciones a la seguridad social, que en México apenas alcanzaron el 2.2% del PIB durante el bienio 2015-2016, contra 8.3% del PIB en el promedio de la OCDE.

En cambio, los impuestos indirectos —que comprenden el IVA y los impuestos especiales sobre bienes y servicios, incluyendo combustibles, tabacos, etcétera—, durante el bienio 2015-2016 en México ascendieron al 6.3% del PIB, mientras que en Estados Unidos representaron el 4.4% del PIB, en Canadá el 7.4% del PIB.

En consecuencia, una reforma tributaria basada en la elevación general de las tasas de IVA debe ser descartada, porque profundizaría la inequidad del sistema fiscal mexicano en virtud de que —como ha reconocido la OCDE— los impuestos indirectos “tienden a ser regresivos, es decir, disminuyen en porcentaje de la renta a medida que ésta aumenta” (OECD, *Taxation in OECD Countries*, París, 1994). Por esta razón, la mayoría de los países de la OCDE han optado por tasas de IVA diferenciadas. Aunque teóricamente —señala la OCDE— el IVA debería recaudarse utilizando preferentemente una sola tasa, a fin de “permitir la neutralidad del impuesto en relación con las elecciones de los productores y de los consumidores, y simplificar la gestión del impuesto tanto para las administraciones fiscales como para los contribuyentes”; en la práctica “la mayoría de los países han

preferido una tasa de IVA normal aplicable a la mayor parte de los bienes y una tasa reducida para ciertos productos, tales como los artículos alimenticios de primera necesidad, los libros y los productos farmacéuticos”. De hecho, de acuerdo con las más recientes cifras, 31 de los 34 países miembros de la OCDE tienen tasas reducidas de IVA inferiores a la normal, con la particularidad de que la tasa cero se aplica en 17 de los 34 países de la OCDE (OECD, *Consumption Tax Trends 2016: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*, OECD, 2016). Además —agregó la OCDE en su *Taxation in OECD Countries*— “para proceder a una redistribución de las rentas”, muchos países han optado por “gravar fuertemente ciertos productos, tales como los coches de gran cilindrada, las pieles, las joyas y el caviar, así como ciertos servicios como los espectáculos y hoteles de lujo”. Pero “el principal argumento a favor de tasas múltiples, a pesar de las distorsiones que conllevan, es que la aplicación de tipos reducidos a los productos de primera necesidad, que representan una parte relativamente importante del consumo de los perceptores de rentas bajas, es posible reducir la carga fiscal que pesa sobre estas familias”.

Por consiguiente, una reforma modernizadora del régimen de IVA en México solamente debería realizarse aplicando tasas más elevadas a las compras de bienes y servicios suntuarios.

Pero el camino realmente ancho para una reforma tributaria capaz de afrontar el reto de incrementar considerablemente la recaudación tributaria y, al mismo tiempo, lograr una mayor equidad fiscal, se ubica en los impuestos progresivos sobre el ingreso.

Se ha argumentado que el alza de las tasas máximas del ISR nos haría “perder competitividad como país”, e “inhibiría la entrada de capitales extranjeros”. No es exacto, si la competitividad de las naciones y la localización o residencia de empresas y personas dependieran de las tasas de ISR, los países desarrollados que han aplicado tasas altas de ISR a las empresas y personas físicas habrían dejado de ser competitivos.

De hecho, las tasas máximas de ISR para empresas o corporaciones resultaron ser en 2017 de 38.9% en Estados Unidos y de 34.4% en Francia, contra 30% en México (OECD, *Tax Database*, 2017). Aunque en Estados Unidos el gobierno de Trump ha reducido la tasa de ISR aplicada a las corporaciones como han hecho otros países, esta tendencia está siendo sometida a severas críticas. Así, *el staff* de FMI después de observar que la renta del capital (utilidades, intereses y ganancias de capital) está distribuida con más desigualdad que la renta del trabajo, señaló la necesidad de gravarla debidamente “para conservar la progresividad global del sistema de impuestos sobre la renta, desincentivando la clasificación de la renta del trabajo como

renta del capital y uniformando el tratamiento de los diferentes tipo de renta del capital” (FMI, *Monitor Fiscal*, octubre de 2017).

Además, en todos los países de la OCDE —con excepción de Estonia— existe la indebidamente denominada “doble tributación”: la empresa paga impuestos sobre sus ganancias o utilidades (antes de distribuir dividendos) y los accionistas pagan impuestos sobre los dividendos que reciben. Pero en México estos ingresos personales son gravados con una tasa baja: de 10%. En contraste, la tasa neta de impuesto personal sobre dividendos es de 44% en Francia, de 26.4% en Alemania, de 51% en Irlanda, de 38.1% en el Reino Unido, de 42% en Dinamarca, de 35.4% en Corea del Sur, de 39.3% en Canadá, de 28.5% en Estados Unidos, etcétera (OECD, *Tax Database*, 2017).

Desde luego, las tasas máximas de ISR para ingresos personales son también más altas en los países desarrollados, en la mayoría de los cuales se aplica además del ISR del gobierno central, un ISR provincial o local. Sumando ambos, en su caso, las tasas máximas de ISR personal en 2017 fueron de 53.5% en Canadá, de 47.5% en Alemania, de 43.5% en España, de 46.3% en Estados Unidos, de 48% en Irlanda, de 55.8% en Japón, etcétera, mientras que en México el ISR máximo fue de 35 por ciento.

Pero atención: hay que revisar también la progresividad del ISR. El ingreso gravable anual a partir del cual las personas pagan la tasa máxima de ISR es de 418 401 USD en Estados Unidos (véase US Tax Center, *2017 Federal tax rates*); mientras que en México las personas pagan la tasa máxima de ISR a partir de un ingreso gravable anual equivalente a 147 957 dólares estadounidenses, de modo que el margen para una mayor progresividad aún existe en nuestro país.

También hay que corregir la enorme inequidad territorial del sistema fiscal mexicano. Mientras en Estados Unidos el gobierno central recaudó el 56.7% de los ingresos tributarios durante el bienio 2015-2016 (sin considerar las contribuciones a la seguridad social), los gobiernos estatales de ese país recaudaron el 25.4% y sus gobiernos locales el 17.8%. En Canadá, las cifras fueron 44.7%, 44% y 11.4%, respectivamente. En México, en cambio, el gobierno central recaudó el 93.3% de la tributación; nuestros gobiernos estatales recaudaron el 4.8%; y los municipales el 1.8% (OECD, *Revenue Statistics Database* 2017). En Brasil, durante el bienio 2015-2016, el 59.1% de la recaudación correspondió al gobierno federal y el 40.9% a los gobiernos subnacionales; y en Argentina, las cifras fueron 78.5% y 21.5%, respectivamente (OECD, *Revenue Statistics Latin American Countries Database* 2017).

Desde luego, la tremenda inequidad territorial en el ámbito fiscal no sólo es indicador de pobreza democrática, sino también es causa de ineficiencia

recaudatoria. Como se observó en un estudio patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo: “Sin impuestos locales, la descentralización política carece de sentido porque las decisiones de gasto en última instancia estarán siempre controladas por el gobierno nacional o, a lo sumo, por el Congreso Nacional”. Además, la “brecha entre las responsabilidades de gasto y los esfuerzos de recaudación de impuestos a nivel local, tiene consecuencias negativas sobre la sostenibilidad y la eficiencia de las finanzas públicas” (Lora y Cárdenas, *La reforma de las instituciones fiscales en América Latina*, BID, 2006). Esta es una de las asignaturas pendientes en México: ampliar las facultades recaudatorias de los estados y municipios, sin demérito de mejorar la redistribución territorial de la recaudación fiscal del gobierno federal.

A la luz de las realidades antes resumidas, los cursos de acción que permitirían a México evolucionar hacia una estructura fiscal moderna 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 (en *Monitor Fiscal*, octubre de 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 mil Udis, o de 100 mil 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 padrinazgos 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 42.6% entre los países de la OCDE (OECD, *Tax Database. Top statutory personal income tax rate and top marginal tax rate for employees*, 2016).

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 recaudato-

rios, 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 hace dos décadas 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 2.6% del PIB nacional durante el periodo 2015-2016; en Canadá representaron el 3.8% del PIB; en Brasil el 2.0% del PIB; en Argentina el 2.8%, etcétera; mientras que en México apenas alcanzan el 0.3% del PIB durante 2015-2016). 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 18.5% del ISR nacional; y en Canadá recaudan el 39.8% del ISR; mientras que en México el ISR estatal es 0%. (De hecho, la *Ley de Ingresos para 2005*, aprobada por el Congreso de la Unión, otorgó a los gobiernos de los estados la facultad de establecer impuestos sobre el ingreso con tasas de 2% a 5% sobre la misma base del ISR federal para personas físicas. Pero sólo algunos estados aprovecharon la opción: para que realmente se aplique con carácter general hay que hacer obligatorio el ISR estatal por ley federal).

Mediante los cursos de acción antes resumidos —además de otras importantes medidas de reforma fiscal sugeridas en este volumen— 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.

Un sistema fiscal redistributivo es factor crucial de una sociedad más justa y cohesionada. Por eso, desde hace una década la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en sus *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*) llamó la atención sobre el escaso efecto redistribu-

tivo de los sistemas fiscales de nuestra región, en comparación con los sistemas de los países desarrollados miembros de la OCDE, que consiguen una notable redistribución del ingreso.

De acuerdo con las más recientes cifras de la OCDE, el coeficiente de Gini (que mide la desigualdad en la distribución del ingreso: conforme más próximo a cero resulta el Gini, menor es la desigualdad) entre los países europeos miembros de la OCDE asciende a 0.482 para los ingresos de mercado —antes de impuestos y transferencias fiscales—, mientras que para los ingresos disponibles —es decir, después de impuestos y transferencias— el coeficiente de Gini se reduce a 0.281 (OCDE, *Income distribution and poverty, database*, 2017).

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 (OCDE, *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*). Ergo, es casi inexistente la redistribución fiscal.

Para México, las cifras más recientes de la OCDE son: el coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias es de 0.478, y apenas desciende a 0.459 después de impuestos y transferencias (OCDE, *op. cit.*). Ergo, prácticamente no tenemos redistribución fiscal.

La prevalencia de sistemas fiscales que no reducen la desigualdad, deriva —en una típica causación circular— de la enorme concentración de la riqueza y el poder político. Hasta el Banco Mundial lo ha reconocido: “Un nivel elevado de desigualdad económica y política suele crear instituciones económicas y mecanismos sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de quienes tienen más influencia” (Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*). Por eso, las reformas orientadas a reducir la desigualdad a través de impuestos progresivos sobre el ingreso, suelen toparse con formidables obstáculos. Sin embargo, la historia universal muestra que es factible romper estos círculos viciosos de desigualdad.

De hecho, los países desarrollados de la OCDE no vinieron al mundo con sus sistemas hoy vigentes de redistribución fiscal. Hasta comienzos del siglo XX, Francia, el Reino Unido y otros países hoy desarrollados tenían elevados niveles de desigualdad. “Sin embargo, lograron reducir drásticamente la desigualdad en el transcurso del siglo XX y en periodos relativamente cortos: de dos a tres décadas” (Banco Mundial, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, Washington, D.C., 2006). Un factor crucial fue el establecimiento de Estados de bienestar sumamente redistributivos.

Es una buena noticia: la tremenda desigualdad y la ausencia de un sistema fiscal redistributivo no son condena divina. La experiencia de los más

ejemplares países desarrollados demuestra que es factible la construcción de fuertes coaliciones políticas comprometidas con una tributación progresiva como camino seguro hacia la equidad y el desarrollo.

Desde luego, la eficiencia en el ejercicio del gasto público, así como la conformación de un verdadero sistema nacional de transparencia, rendición de cuentas y auditoría social, son elementos nodales para lograr el respaldo social para la modernización tributaria. Son, a la vez, atributos esenciales de un sistema político realmente democrático.

PRIMERA SECCIÓN
EFICIENCIA Y PROBIDAD EN EL EJERCICIO
DEL GASTO PÚBLICO

POR UN SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS QUE SIRVA

JOHN M. ACKERMAN*

INTRODUCCIÓN

El mejoramiento de la capacidad recaudatoria del Estado no tendrá el impacto esperado si simultáneamente no se logra una mayor eficiencia y probidad en el ejercicio del gasto público. La predominancia de la corrupción en México es uno de los principales factores que explican las graves crisis que vivimos actualmente tanto en materia económica como en materia de seguridad pública.¹ Con un aparato estatal más justo y eficiente, las empresas mexicanas encontrarían un clima más propicio para florecer y competir en el mercado internacional. Con un sistema de control más fuerte y autónomo, se podrían extirpar las redes de corrupción que tan severamente han dañado la procuración e impartición de justicia. El combate a la corrupción y la modernización administrativa también generarían rendimientos positivos en materias como el desarrollo social, la recaudación de impuestos, salud pública y seguridad social, así como en otros innumerables ámbitos del quehacer público del país.²

De acuerdo con la teoría clásica de la democracia liberal, la rendición de cuentas debería surgir como un producto natural del funcionamiento, tanto de las elecciones democráticas como de los “pesos y contrapesos” establecidos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.³ Al exponerse periódicamente al juicio ciudadano en las urnas, los gobernantes supuesta-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

¹ Véase, entre otros, Barómetro de la Corrupción para América Latina y el Caribe, Transparencia Internacional, disponible en <<https://www.ti.org.mx/barometro-al-2017/>>.

² Véase Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2009.

³ Przeworski, Adam, Manin, Bernard y Stokes, Susan (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, New York, 1999.

mente se ven obligados a informar sobre su desempeño y reciben las sanciones y recompensas correspondientes por medio de la ratificación o no en su cargo. Asimismo, durante su gestión, el equilibrio entre los tres poderes debería prevenir el abuso del poder y la extralimitación de funciones por parte de los servidores públicos. Desde el punto de vista, no haría falta desarrollar instituciones autónomas específicas para la rendición de cuentas o vías de participación ciudadana directa en la vigilancia de las políticas públicas, ya que la acción de los sistemas institucionales y electorales se reflejaría de forma natural a través de un gobierno honesto y eficaz.

Lamentablemente, en los hechos las elecciones democráticas junto con la división tripartita del poder no han sido suficientes para garantizar la rendición de cuentas de los gobiernos. Algunos de los problemas más comunes con este sistema de control que han surgido a nivel mundial son: la asimetría de información entre ciudadanos y gobierno, la burocratización de los procesos de vigilancia intraestatal y la subordinación política de las entidades a cargo de la fiscalización gubernamental.⁴ México no es una excepción a esta tendencia mundial. Urge diseñar nuevas estrategias para garantizar la rendición de cuentas gubernamental de manera directa en el país.

Durante la última década ha habido importantes avances legales e institucionales en la materia. La transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda, en Auditoría Superior de la Federación y las reformas a las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal, han fortalecido el régimen de control y fiscalización del gasto público. Y las reformas al artículo 6° de la Constitución en materia de transparencia, así como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y las leyes de acceso a la información en los estados, han facilitado la supervisión del quehacer gubernamental por parte de los ciudadanos y empezado a combatir la cultura de la opacidad que predominaba entre los servidores públicos.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC), aprobada en 2003, también buscaba un cambio en la relación del funcionario con su trabajo y con sus superiores. Otras reformas importantes incluyen el establecimiento de un Sistema de Evaluación al Desempeño (SED) con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) de 2006, la reforma constitucional en materia de fiscalización y contabilidad gubernamental de 2008, y la aprobación de una nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en 2009, así como de una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en 2016.

⁴ Para una discusión más amplia de estos puntos véase John Ackerman, “Estado democrático, rendición de cuentas y organismos autónomos en América Latina”, en Gregorio Vidal (coord.), *Democracia y desarrollo en América Latina*, 2010.

En 2016 se hizo un intento por reconfigurar el sistema de vigilancia y control del gasto público. Se aprobó una nueva Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), con el objetivo de articular las diferentes partes del enorme rompecabezas que existe en la materia, incluyendo una multitud de diferentes organismos e instancias a nivel federal y local. El nuevo sistema también pretende “ciudadanizar” el trabajo de combate a la corrupción con la creación de un nuevo “Comité de Participación Ciudadana”.

En el mismo año, también se aprobó una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas y una nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Adicionalmente, la reforma al artículo 102 de la Constitución —que transformó la Procuraduría General de la República en una Fiscalía General de la República, con plena autonomía legal del Ejecutivo Federal—también estableció la creación de una Fiscalía Especializada en materia de combate a la corrupción. Este fiscal es nombrado por el fiscal general, pero con la posibilidad de que el Senado de la República pueda objetar este nombramiento con la votación de dos terceras partes de los miembros presentes.

Lamentablemente, este alud de reformas no ha funcionado para acabar con el cáncer de la corrupción. En lugar de facilitar la lucha contra la malversación de fondos, las nuevas leyes e instituciones han permitido que la simulación aflore hoy más que nunca.⁵ Ello se debe tanto a problemas con el diseño de las nuevas leyes como al hecho de que todavía falta tiempo para que se madure la comprensión y la aplicación de las reformas.

Para avanzar de manera definitiva hacia un gobierno honesto y que rinda cuentas habría que realizar algunos ajustes en la legislación, así como resolver varios problemas prácticos con respecto a su implementación. El capítulo actual inicia con una reflexión crítica sobre algunas de las reformas recientes, y después propone algunas acciones que nos permitirían construir un Sistema Nacional de Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas que realmente sirva.

TELARAÑAS BUROCRÁTICAS Y RESPONSABILIDADES PARCIALES

Las reformas más recientes e importantes en materia de rendición de cuentas son la creación, en 2016, tanto de una nueva Ley General del Sistema Nacio-

⁵ “Mexico’s Government is Blocking its Own Anti-Corruption Drive, Commissioners Say”, Azam Ahmed, *New York Times*, December 2, 2017, disponible en <https://www.nytimes.com/2017/12/02/world/americas/mexico-corruption-commission.html?_r=0>.

nal Anticorrupción como de una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas. Ambas leyes buscan actualizar el marco jurídico en la materia, unificar criterios jurídicos entre los niveles federal y estatales, así como articular las diferentes instituciones que trabajan a favor de la rendición de cuentas al nivel federal y en las 32 entidades federativas.

Estos tres propósitos son muy laudables, ya que efectivamente existía mucha confusión y desorganización en la materia. Sin embargo, existen serios problemas con respecto a la redacción de las leyes, resultado del complicado proceso legislativo que las creó, que afectan seriamente el desempeño de la nueva normatividad.

Por ejemplo, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, en lugar de clarificar y articular la interrelación entre las diferentes partes del sistema, crea mayor confusión y burocratización. Ello, a su vez, genera el perfecto contexto para continuar con la simulación y la disolución de responsabilidades en la materia.

La principal innovación de la LGSNA es la creación de un nuevo “Comité Coordinador” que tiene la responsabilidad de “establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción” (artículo 8). Participan en este Comité el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así como un representante del nuevo “Comité de Participación Ciudadana”, quien preside el Comité Coordinador.

Este Comité Coordinador cuenta con una abultada “Secretaría Ejecutiva” a su cargo, pero con estrictas limitaciones a sus facultades legales. El artículo 9 de la ley indica que este Comité diseñará “la política nacional” en materia de combate a la corrupción y debe emitir un informe anual sobre su cumplimiento. Sin embargo, el Comité Coordinador no cuenta con poder vinculatorio alguno para asegurar su cumplimiento en la práctica. Su función es meramente de evaluación y seguimiento del trabajo de los integrantes del sistema.

En ningún momento el Comité puede realmente “coordinar” las acciones de combate a la corrupción, y mucho menos involucrarse en el procesamiento de casos específicos de corrupción. El Comité Coordinador resulta ser entonces un aparato burocrático más, un nuevo elefante blanco que camina junto con los otros elefantes blancos del “Sistema Nacional”, sin garan-

tizar la verdadera articulación de esfuerzos o una mejoría en el desempeño del sistema en general.

La segunda innovación de esta ley es el “Comité de Participación Ciudadana”. Este Comité tiene la función —de acuerdo con el artículo 15— de “coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional”. La redacción de este artículo deja perfectamente claro que los ciudadanos integrantes de este Comité de ninguna manera podrán dirigir o mandar a las autoridades públicas, sino que deben cumplir un papel estrictamente auxiliar de “coadyuvar” al Comité Coordinador, integrado por seis funcionarios públicos y un solo ciudadano, en “el cumplimiento de sus objetivos”. El Comité de Participación Ciudadana tampoco funge como un órgano representativo de demandas sociales, sino que su papel es estrictamente de “vinculación” con la sociedad civil.

De acuerdo con la ley, el Comité de Participación Ciudadana no cuenta con facultad vinculatoria alguna. El artículo 21 le permite “acceder sin ninguna restricción, por conducto del Secretario Técnico, a la información que genere el Sistema Nacional”, aunque no necesariamente a la información manejada por cada una de las instituciones integrantes del Sistema. El mismo artículo también permite a los ciudadanos “opinar y realizar propuestas”, así como “realizar observaciones” en una amplia variedad de temas. Sin embargo, los integrantes del Comité no cuentan con facultad alguna para “ordenar” alguna acción o “obligar” a ninguna institución pública a hacer nada.

Eso sí, cada uno de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana recibe una jugosa remuneración económica del erario federal. De nuevo nos encontramos frente a una nueva burocracia, ahora “ciudadanizada”, pero igualmente inútil para lograr una verdadera articulación y activación del Sistema Nacional de combate a la corrupción.

La tercera innovación institucional que acompaña a esta nueva ley es la creación de un “Sistema Nacional de Fiscalización”. Este sistema tiene el objeto, de acuerdo con el artículo 37, “establecer acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del mismo”. Los integrantes son la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, así como las entidades de fiscalización superior y las instituciones encargadas del control interno de las 32 entidades federativas.

Sin embargo, de nuevo nos encontramos frente a una “coordinación” estrictamente burocrática, ya que no se le dota de ningún poder vinculatorio al “sistema” en sí. Nos encontramos apenas frente a la formalización legal de las reuniones nacionales entre organismos de control y de fiscalización, que ya de por sí se llevan a cabo sin la necesidad de contar con una ley.

Finalmente, la ley también crea una “Plataforma Digital Nacional” que busca facilitar el intercambio de información y la publicidad de las acciones de los diferentes integrantes del “Sistema Nacional”. Tal iniciativa es positiva, pero en sí no garantiza el funcionamiento práctico del sistema. Tampoco hacía falta aprobar una ley para establecer su obligatoriedad, sino solamente buena voluntad de parte de los diferentes integrantes del Sistema Nacional.

En suma, la nueva LGSNA no resuelve los dos problemas para los cuales fue creada: la descoordinación y la burocratización. La nueva legislación no reestructura el sistema de rendición de cuentas, sino que solamente busca rearticular las partes. Sin embargo, no logra generar un espacio de verdadera coordinación entre las docenas de diferentes instituciones responsables por el control y la supervisión del gasto público a nivel nacional. Tampoco empodera a la ciudadanía para dinamizar y hacer más efectiva y enérgica la lucha cotidiana en contra de la corrupción.

Al contrario, el principal “logro” de la nueva ley es la creación de una serie de nuevas instancias burocráticas (el Comité Coordinador, el Secretariado Ejecutivo, el Comité de Participación Ciudadana, el Sistema Nacional de Fiscalización, entre otros) que implican nuevos gastos y complican aún más la coordinación. En lugar de tomar el toro por los cuernos para reimaginar y rediseñar el sistema en su conjunto, los legisladores eligieron poner parches al sistema actual con el resultado de que crearon una nueva telaraña burocrática que incluso podría dejarnos peor que antes de la reforma.

La otra parte clave de la reforma de 2016 en materia de rendición de cuentas, fue la creación de una nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA). Esta ley incluye algunos avances con respecto a las leyes que la antecedían en la materia. Sin embargo, también cuenta con importantes ambigüedades que dificultan su correcta aplicación práctica.

La innovación más importante con esta ley fue la inclusión de la “Declaración 3 de 3”, como obligación para todos los servidores públicos. A partir de la promulgación de la ley, se incluyen las declaraciones fiscales y “de intereses” en adición a la ya establecida Declaración Patrimonial.

El artículo 32 de la ley señala que todos los servidores públicos “estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia”.

Sin embargo, la ley no precisa exactamente de qué se trata la “declaración de intereses” en cuestión, sino que deja su forma y su contenido en manos del Comité Coordinador. El artículo 48 dice que “el Comité Coordi-

nador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, expedirá las normas y los formatos impresos, de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los Declarantes deberán presentar la declaración de intereses”.

La única precisión que se hace con respecto a esta declaración se encuentra en el artículo 47. Aquí se señala que “la declaración de intereses tendrá por objeto informar y determinar el conjunto de intereses de un servidor público a fin de delimitar cuándo éstos entran en conflicto con su función”. Pero esta definición habla de los objetivos, no de los contenidos de la declaratoria de intereses. Es además sumamente ambigua, ya que no impone ningún criterio o lineamiento específico al Comité Coordinador en su labor de elaborar las “normas y los formatos” correspondientes.

La ley también define el concepto de “conflictos de interés” de manera muy general y limitada. El artículo 3 de la ley lo define como “la posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los Servidores Públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios”.

Esta definición deja fuera intereses patrimoniales, profesionales o de amistad que también podría afectar el desempeño del servidor público en cuestión. Por ejemplo, cuando un alto ejecutivo de alguna televisora se incorpore a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, evidentemente se presenta un riesgo serio de que utilice su poder gubernamental para favorecer a sus ex colegas, jefes superiores o subordinados. Ello es el caso aún si no exista un interés estrictamente “personal”, “familiar” o de “negocios”. En un caso similar, recientemente el Instituto Nacional Electoral nombró como titular de su Unidad Técnica de Fiscalización a un ex empleado del precandidato único del PRI a la Presidencia de la República.

Pero más importante aún, la ley en ninguna parte prohíbe la existencia misma de los conflictos de interés. No hay ningún esfuerzo por eliminar los conflictos de interés de manera preventiva. Por ejemplo, no existe obligación alguna de que un servidor público responsable de manejar concesiones petroleras se deshaga de las inversiones o propiedades que tuviera en el sector. La única prohibición es que el servidor público en cuestión tenga un comportamiento irregular o preferencial a raíz de estas inversiones.

Como botón, podemos tomar el artículo 52 como muestra:

Artículo 52. Incurrirá en cohecho el servidor público que exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como servidor público, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes

civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte.

Habría que celebrar la existencia de disposiciones como éstas. Sin embargo, hubiera sido mucho más efectivo también incluir algunas indicaciones preventivas que cortaran de tajo con la promiscuidad entre los sectores públicos y privados.

Se deberían ampliar los mecanismos de prevención *ex ante* de conflictos de intereses.⁶ Por ejemplo, se debería establecer una prohibición en contra de recibir estipendios de los entes regulados desde un periodo *anterior* a ocupar el cargo. También se debería obligar a los funcionarios públicos a vender o deshacerse de las propiedades o intereses económicos que pudieran causar un problema de conflicto de interés, no solamente reportar su existencia.

Otra importante debilidad con respecto al modelo de “3 de 3”, incluido en la ley, es la limitación a la transparencia pública de las declaraciones. El artículo 29 señala que

[...] las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.

De nuevo, se le da al Comité Coordinador, dominado totalmente por funcionarios públicos, discreción casi absoluta con respecto a la decisión de cuál información resguardar y cuál dar a conocer al público. En lugar de imperar el principio de máxima publicidad, predomina el principio de máxima discrecionalidad.

La otra innovación importante en la LGRA es la ampliación de las causas y de las facultades institucionales para sancionar también a los particulares por su participación en actos de corrupción. Se crea un nuevo Capítulo III llamado “De los actos de Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves”. Aquí se le da una definición precisa a faltas como “soborno” (artículo 66), “participación ilícita en procedimientos administrativos” (artículo 67), “tráfico de influencias” (artículo 68), “utilización de información

⁶ Para una discusión completa de este tema véase capítulos de Stark, Gault y Peele en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 2009.

falsa” (artículo 69), “colusión” (artículo 70), “uso indebido de recursos públicos” (artículo 71) y “contratación indebida de ex Servidores Públicos” (artículo 72).

Aquí contamos con un amplio abanico de posibles faltas administrativas graves que puedan ser cometidas por el sector privado. Ello implica un avance importante, ya que históricamente la lógica de combate a la corrupción y el contenido de las leyes correspondientes en la materia, típicamente se enfoca a la responsabilidad de los servidores públicos.

Esta ampliación de la responsabilidad hacia el sector privado es positiva porque en cualquier transacción corrupta siempre existen dos partes. Los corruptos se encuentran de ambos lados del escritorio.

Con respecto a las sanciones que se puedan aplicar al sector privado, la ley también incluye una ampliación importante. En adición a las indemnizaciones y las sanciones económicas que pudieran aplicarse, así como la inhabilitación para el servicio público o la recepción de contratos públicos, el artículo 81 de la ley también permite al Tribunal Administrativo ir más allá para directamente suspender las actividades o incluso disolver de la persona moral involucrada en algún acto de corrupción.

Una innovación adicional fue la inclusión, en el artículo 73, de un capítulo sobre “las faltas de particulares en situación especial”. Aquí la ley señala que también los “candidatos a cargos de elección popular, miembros de equipos de campaña electoral o de transición entre administraciones del sector público, y líderes de sindicatos del sector público” también podrán ser sancionados por cualquier acción que “implique exigir, solicitar, aceptar, recibir o pretender recibir” algún beneficio para él o sus familiares “a cambio de otorgar u ofrecer una ventaja indebida en el futuro en caso de obtener el carácter de Servidor Público”.

Este artículo tiene clara dedicatoria hacia Luis Videgaray y Emilio Lozoya, quienes han sido acusados de abusar de su poder como integrantes del equipo de campaña y de transición de Enrique Peña Nieto en 2012 para gestionar apoyos para la adquisición de inmuebles, en Malinalco para Videgaray, así como donativos, de parte de la empresa Odebrecht para Lozoya.

A pesar de estos importantes avances, la reforma se quedó corta en la materia de vigilancia del sector privado, ya que a última hora el presidente Enrique Peña Nieto “realizó observaciones” a las reformas y las devolvió al Congreso de la Unión. Ello con el fin de eliminar la aplicación de un nuevo régimen de transparencia a las empresas contratistas del Estado. Originalmente, los incisos B y C del artículo 32 de la LGRA obligaban, no solamente a los funcionarios públicos sino también a todo particular que recibiera y ejerciera recursos públicos, a presentar sus declaraciones fiscal, patrimo-

nial y de intereses. Sin embargo, el presidente cedió a las presiones del sector privado y “vetó” esta parte de la ley.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una de las debilidades más importantes, en general, con las reformas recientes es que no toman en serio la importancia de la participación ciudadana para lograr una verdadera rendición de cuentas.

Para fortalecer la rendición de cuentas del gobierno se dispone de dos estrategias generales. En primer término, los gobiernos pueden fortalecer los elementos de “mando y control” gubernamentales. Esto supone el forzar a los funcionarios públicos a seguir lineamientos “desde arriba”, obligándolos a cumplir en forma más estricta las metas de desempeño y haciéndolos más vulnerables a las sanciones de sus superiores. De otro lado, los gobiernos pueden permitir que se ejerza una presión “desde abajo”. Esto implica entablar una relación sana entre el Estado y la sociedad, de manera que tanto los actores sociales como los ciudadanos particulares estén investidos de facultades para obligar al gobierno a mantener el estado de derecho y a cumplir sus promesas. Esta segunda estrategia constituye uno de los esfuerzos centrales de lo que se ha denominado la “Nueva Gestión Pública”⁷ y, por lo general, encarna lo que McCubbins y Schwartz (1984) han dado en llamar el enfoque de “alarma contra incendios”, en contraposición con el enfoque de “patrulla policial” para garantizar la rendición de cuentas de los servidores públicos.

La participación de la sociedad civil puede robustecer las estructuras de rendición de cuentas de tres maneras diferentes. En primer lugar, la supervisión directa y la presión que ejercen los actores que representan a la sociedad civil, al igual que el voto popular, sobre asuntos o políticas específicos, pueden servir de complemento a las elecciones como elementos adicionales de la rendición de cuentas vertical. Esto incrementa la frecuencia y claridad de los indicios de rendición de cuentas que los ciudadanos les envían a los funcionarios públicos y, por ende, mejora la rendición de cuentas vertical hacia la población. Como ejemplos de este tipo de participación, cabe mencionar todos los casos que abarcan desde las encuestas para supervisar la efectividad de los servicios públicos y las revelaciones de los

⁷ Desde luego existe una versión de enfoque “de arriba hacia abajo” de la Nueva Gestión Pública, en la que se emplean contratos de desempeño estrictos con cada instancia del gobierno, como en el caso de Nueva Zelanda (Wallis y Dollery, 2001). Sin embargo, el autor se refiere a la versión del enfoque “de abajo hacia arriba” de la Nueva Gestión Pública, que se encuentra íntimamente ligada al empoderamiento de la sociedad civil (Behn, 2001:Cap.2).

medios de comunicación sobre infracciones a la ley de los funcionarios públicos, hasta la organización de plebiscitos y referendos.

En segundo término, además de los efectos directos de la presión externa “desde abajo”, las acciones de la sociedad civil pueden fortalecer la eficacia de los mecanismos de rendición de cuentas horizontales existente en el interior del propio Estado. Como lo ha expresado Jonathan Fox:

[...] las exigencias de la sociedad civil respecto a la responsabilidad del Estado adquieren su mayor importancia cuando contribuyen a facultar el propio mecanismo de equilibrio de poderes del Estado. Sacando a la luz los abusos de poder, elevando los estándares y expectativas públicas sobre el desempeño del Estado y ejerciendo presión política, la sociedad civil puede instar a las instituciones de vigilancia y supervisión a actuar y a concentrarse en debilitar a los opositores más arraigados de la rendición de cuentas (Fox, 2000:1).

Lo que se pretende en este caso no es la acción directa de la sociedad contra los funcionarios públicos, como en la primera forma de participación, sino más bien un mecanismo más directo de aplicar presión sobre los organismos existentes para que cumplan su trabajo de modo eficaz. Por ejemplo, en su análisis de la respuesta social a los asesinatos extrajudiciales ocurridos en Argentina, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti documentaron la forma cómo una combinación de movilización, acciones judiciales y exposición a través de los medios de comunicación pueden garantizar que, en efecto, el sistema judicial obre de manera imparcial, incluso cuando los autores de los delitos están bien conectados con el propio aparato estatal e incluso forman parte de éste (Smulovitz y Peruzzotti, 2000a, 2000b). Otro ejemplo de este tipo de participación de la sociedad civil sería la de los defensores de los derechos humanos (*ombudsmen*), una institución claramente “horizontal” cuyas acciones se ven fortalecidas constantemente por las exigencias sociales y que, en ocasiones, son dictadas por éstas.

Como tercera medida, además de la presión externa y el robustecimiento de los mecanismos de control existentes en el mismo Estado, los actores de la sociedad civil pueden participar directamente en las propias instituciones del gobierno dedicadas a la rendición de cuentas horizontal. Esta participación elimina la división que hay entre los mecanismos de rendición de cuentas verticales y horizontales, puesto que incluye la participación de actores “verticales” en mecanismos de tipo “horizontal”. Se trata, pues, de una “forma híbrida de rendición de cuentas” que se podría denominar “rendición de cuentas diagonal” (Goetz y Jenkins, 2001:364). En opinión de Anne Marie Goetz y Rob Jenkins, esta forma de participación de la social civil es de

suyo especial, por cuanto “representa un viraje tendiente a aumentar la restringida eficacia de la función de guardián que cumple la social civil, que quiebra el monopolio ejercido por el Estado en la responsabilidad de control ejecutivo de los funcionarios públicos” (Goetz y Jenkins, 2001:365). Entre los casos que ilustran esta forma de participación están las juntas ciudadanas asesoras, que cumplen funciones públicas tales como la auditoría de los gastos del gobierno, la supervisión de las adquisiciones y la supervisión de procesos electorales.

Los Estados, con frecuencia de modo unilateral, organizan la participación de la sociedad civil; y las sociedades, por su parte, suelen presionar sus exigencias ante el gobierno en forma también unilateral. Sin embargo, los resultados más productivos se producen cuando ambos lados participan activamente en la apertura de espacios para la participación de la social civil. La acción unilateral del Estado, algunas veces se convierte en una manipulación o en una “rendición de cuentas vertical a la inversa” (Fox, 2000), en la que los ciudadanos terminan siendo responsables por sus acciones ante los funcionarios del gobierno, mientras que la acción unilateral de la sociedad por lo general conduce a una reacción represiva y violenta del Estado.

La eficacia de la “sinergia Estado-sociedad” de ninguna manera depende de que haya un consenso ni una comunión de valores; ni siquiera, inclusive, una confianza entre el Estado y los actores de la social civil. De hecho, las situaciones de conflicto y suspicacia por lo general surten un mejor efecto en la consecución de sinergias entre Estado y sociedad. Como lo ha señalado Catalina Smulovitz, suele suceder que “la confianza social resultante de compartir valores debilita las capacidades de supervisión y control de la ciudadanía sobre las acciones de los gobernantes y aumenta, a su vez, la posibilidad de acciones oportunistas de una de las partes” (Smulovitz, 2003). Se debe tener precaución de no dejarse llevar por ideas despolitizadas o neutrales de la sociedad civil, que piensan que las formas “cooperativas” o “moderadas” de organización social son las únicas que pueden tener una incidencia positiva en la construcción de disposiciones sobre rendición de cuentas. Smulovitz ha dejado muy claro su punto de vista:

No estoy sosteniendo, como algunos lo han hecho (por ejemplo Almond y Verba, 1963; Weingast, 1997), que una sociedad civil sea importante porque sus ciudadanos compartan valores que apoyen las ventajas del autocontrol. Sostengo que una sociedad civil autónoma es importante porque implica que hay muchos ojos que observan desde afuera, interesados en hacer que se cumpla la ley y en denunciar el incumplimiento de la misma (Smulovitz, 2003).

México es conocido internacionalmente como uno de los países que tiene la mayor cantidad de mecanismos de “contraloría social”. Hay sin número de comisiones de desarrollo municipal, comisiones de solidaridad, buzones de quejas y sugerencias, y comisiones mixtas en operación a nivel municipal, estatal y federal a lo largo del país (Isunza y Hevia, 2005). Algunos estados cuentan con iniciativas populares y referéndum. La Ley General de Desarrollo Social es un ejemplo internacional en la materia en cuanto institucionaliza la participación ciudadana y la contraloría social.

Pero estos esfuerzos no están articulados. Tampoco están suficientemente institucionalizados ni son vinculatorios. La situación que resulta es que los ciudadanos frecuentemente son consultados, pero raramente se les toma realmente en cuenta.

CONCLUSIÓN

Hay todavía grandes pendientes en la lucha por la transparencia y la rendición de cuentas del Estado mexicano. De ningún modo debemos bajar la guardia, sino redoblar esfuerzos tanto en materia de las necesarias reformas estructurales del Estado como en la idea de construir y aplicar una nueva voluntad política para hacer efectivo el imperio de la ley y la verdadera transparentación del quehacer gubernamental.

Cualquier estrategia orientada a esto tiene que partir de un enfoque integral, institucional y amplio sobre la corrupción y la rendición de cuentas. No es suficiente combatir únicamente el soborno, la “mordida” y la pequeña corrupción. Hay que enfrentar la corrupción en todas sus formas y niveles. No es suficiente “educar” a los ciudadanos y a los funcionarios públicos. Hay que transformar también el sistema de incentivos que facilita y estimula la “cultura” de la ilegalidad. No es suficiente combatir el problema únicamente en el gobierno federal. Hay que construir un sistema de rendición de cuentas general articulado entre todos los ámbitos de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John (2004), “Sinergia Estado-Sociedad”, en *Pro de la Rendición de Cuentas, Lecciones para el Banco Mundial*, Washington, Banco Mundial.
- Behn, Robert (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, Brookings Institution.
- Fox, Jonathan (2000), *Civil Society and Political Accountability, Propositions for Discussion, presented at the conference Institutions, Accountability and*

- Democratic Governance in Latin America*, The Helen Kellog Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, 8 de mayo.
- Goetz, Anne Marie y Rob Jenkins (2001) "Hybrid Forms of Accountability, Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India," en *Public Management Review*, vol. 3, núm. 3, pp. 363-383.
- Isunza, Ernesto y Felipe Hevia (2005) *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un Ensayo de Interpretación*, Documento de Trabajo, CIESAS-D.F.
- McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz (1984) "Congressional Oversight Overlooked, Polic Patrols versus Fire Alarms", en *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, pp. 165-179.
- Sandoval, Irma Erendira (coord.) (2009), *Corrupción y transparencia, debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI Editores/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.
- Smulovitz, Catalina (2003), "How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms", en José María Maravall y Adam Przeworski (eds.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000a), "Societal and Horizontal Controls, Two Cases About a Fruitful Relationship," presentado en la conferencia "Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America", en *The Helen Kellog Institute for International Studies*, Universidad de Notre Dame, 8 de mayo.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (2000b), "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, pp. 147-158.
- Wallis, Joe y Brian Dollery (2001), "Government Failure, Social Capital and the Appropriateness of the New Zealand Model for Public Sector Reform in Developing Countries", en *World Development*, vol. 29, núm. 2, pp. 245-263.
- Weingast, Barry (1997), "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", en *American Political Science Review*, vol. 91, núm. 2.

TRANSPARENCIA DEL GASTO FEDERALIZADO. DILEMAS, OBSTÁCULOS Y RETOS

ABELARDO ANÍBAL GUTIÉRREZ LARA*

INTRODUCCIÓN

El desarrollo democrático del país modificó la forma en cómo se accede y ejerce el poder, abriendo espacios de mayor exigencia ciudadana respecto de las decisiones y resultados del quehacer gubernamental. Esto sólo ha sido posible a partir de la construcción de mecanismos institucionales de transparencia y acceso a la información que han permitido activar la vigilancia ciudadana para someter al escrutinio público al poder y buscar la prevalencia del interés público. El derecho a conocer de la gestión pública implica garantizar la máxima publicidad de cómo son procesados los recursos públicos, a cuánto asciende el financiamiento, de dónde proviene, cuál es su destino y cuáles son sus resultados. Se trata de instrumentos de vigilancia que modifican la relación entre gobierno y ciudadanos, contribuyendo así a la consolidación de un Estado democrático.

El presupuesto público y el financiamiento del ejercicio de gobierno son los ejes en los que se han concentrado mayormente las exigencias sobre la generación y apertura de información. Actualmente, las obligaciones de transparencia en materia de finanzas públicas se han multiplicado y éstas han sido acompañadas de la renovación del proceso presupuestal y de planeación, de la actualización del marco de coordinación fiscal, así como de la dinámica de evaluación gubernamental y armonización contable. Todo ello de la mano de cambios en la normatividad y la creación de mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

No obstante lo anterior, el nivel de eficacia y eficiencia del gasto en todos los niveles de gobierno se presume insuficiente para atender el amplio es-

* Profesor de la División del Sistema de Universidad Abierta y Educación a Distancia de la Facultad de Economía de la UNAM e investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo-UNAM.

pectro de tareas públicas que debería soportar, y al mismo tiempo tampoco ha logrado dar resultados adecuados en aquellas actividades que sí alcanza a financiar. De la revisión del desempeño de las finanzas públicas se observa que persisten áreas opacas que generan escándalos, malos manejos y casos concretos de corrupción. Esta situación pone en el centro de la discusión la pertinencia de la estructura institucional, normativa y operacional vigente de las finanzas públicas, así como la relevancia de adecuarla o, si es necesario, modificar completamente el *federalismo hacendario* cuya base es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Precisamente, el gasto federalizado se sustenta en este sistema, el cual en la actualidad, no deja satisfecho en términos de sus resultados al gobierno federal, pero tampoco a los gobiernos estatales y municipales, menos aún da respuesta a las necesidades de financiamiento público. Si los ingresos son insuficientes, para el gobierno federal la causa es la falta de responsabilidad de los gobiernos locales en el tema, en tanto que para los gobiernos locales el problema es la limitada capacidad tributaria que les dejó la imposición de la coordinación fiscal. Por el lado del gasto se presenta una situación similar pues, reiteradamente, se señala que las ineficiencias del gasto, su escasa eficacia y sus fugas a destinos poco claros se atribuyen al ámbito de los gobiernos estatales y municipales.

En este contexto, la evaluación de las políticas públicas y la transparencia en el ejercicio del gasto cobran mayor relevancia como instrumentos que le permiten a la sociedad valorar qué sucede con los recursos públicos que aplica el gobierno, sea federal, estatal o municipal. No sólo eso, la mayor transparencia también tiene el potencial para mejorar la efectividad del gasto y sus impactos en la sociedad.

El tema del gasto es lo que hoy abre la puerta para analizar, desde las obligaciones de transparencia, qué pasa con los resultados de las políticas públicas tomando como referencia el ejercicio y aplicación de los recursos públicos. De esta forma, en materia de gasto, el papel de la transparencia es indubitable y pasa por dos niveles: la transparencia y rendición de cuentas entre órdenes de gobierno, y Poderes de la Unión y la transparencia hacia la sociedad. Del primer nivel, se registran avances en el diseño de diversos mecanismos de supervisión y sanción, reglas e instituciones, pero del segundo nivel, se mantienen rezagos, pues hay límites cuando se trata de contar con información completa, clara y oportuna en todos los niveles de gobierno. En estas áreas los desafíos son varios y no sólo atañen a la complejidad técnica de observar y generar datos pertinentes sobre dichos temas.

En esta idea, se plantea la necesidad de revisar el estado actual de lo que se denomina comúnmente gasto federalizado y sus componentes. Esto es relevante no sólo por la cantidad de recursos que representa dentro del

gasto gubernamental, sino también porque, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la mayor parte del gasto público se ejecuta en y por las entidades federativas. El argumento que dio paso a la asignación de partidas de gasto federalizado fue el proceso de descentralización de funciones del Estado hacia los niveles de gobierno con mayor cercanía a la población. Esto implicaba que la cercanía de los gobiernos estatales y municipales con la sociedad, los situaba como los órdenes de gobierno en mejor posición para responder a las necesidades de la ciudadanía. Sin embargo —como ya se señaló—, han sido pocos los avances en la efectividad para la resolución de rezagos en el país.

Avanzar en la discusión del uso de estos recursos y las ventajas que se pueden derivar de la transparencia son relevantes para la definición de propuestas que permitan mejorar la efectividad del gasto y evitar el abuso de los recursos públicos. De esta manera, el capítulo se estructura en cuatro secciones. Primero, se hace una descripción del contexto y los procesos políticos que determinaron la creación del gasto federalizado y sus principales características. A continuación se revisa el marco normativo y los mecanismos institucionales que sustentan la política de transparencia del país en materia de gasto. La discusión se centra principalmente en los avances que, desde el gobierno federal, se han impulsado en transparencia y, no sólo eso, a ello, se agrega las implicaciones de otras estrategias complementarias que, desde un punto de vista integral, se considera tienen efectos en los objetivos planteados por la política de transparencia; en particular, se contempla el proceso de armonización contable, que actualmente se impulsa a nivel local, el nuevo modelo de gestión con un enfoque de resultados; así como las obligaciones de transparencia y generación de información, establecidas en el paquete presupuestal. En la tercera sección se presenta el marco institucional local y la normatividad que, en materia de transparencia y rendición de cuentas, se ha instrumentado con el objetivo de identificar los principales avances, obstáculos y retrocesos. Por último, se concluye con una sección que retoma los retos de la transparencia en el gasto federalizado y algunas propuestas para mejorar la acción gubernamental.

ORIGEN Y NATURALEZA DEL GASTO FEDERALIZADO

El gasto federalizado tiene su origen y definición de objetivos en el esquema de colaboración que implica el federalismo fiscal¹ y el diseño del Sistema

¹ El federalismo fiscal provee de razones para adoptarlo como una estructura de gobierno, así como las reglas para la asignación de recursos federales entre los distintos niveles de gobier-

Nacional de Coordinación Fiscal vigente. En México, dicho sistema se adoptó en la última parte del siglo pasado y tuvo como propósito incrementar la recaudación fiscal y redefinir los mecanismos de financiamiento público para el funcionamiento del aparato gubernamental, la promoción del desarrollo económico y social en los tres niveles de gobierno. Este Sistema Nacional de Coordinación Fiscal dejó suspendidas las facultades recaudatorias que originalmente recaen en los gobiernos de las entidades federativas, ampliando las facultades del gobierno federal en esta materia. El planteamiento fue que, ante la diversidad de gravámenes federales y estatales al ingreso y al consumo, era necesario concentrar la capacidad recaudatoria en dos instrumentos básicos de carácter federal: el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. Se supuso también que el gobierno federal, con la colaboración de los gobiernos locales, sería más eficiente y eficaz en el cumplimiento de las funciones de recaudación, lo que sería complementado con un mecanismo de reparto de los ingresos públicos para todos los órdenes de gobierno.²

Los lineamientos del SNCF están definidos en la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tiene como objetivo:

[...] coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.³

A esta medida se agregó, como un capítulo adicional de la Ley de Coordinación Fiscal, el tema relativo al gasto, especialmente el relacionado con el gasto público vinculado a las funciones del gobierno federal que, bajo un contexto de descentralización, serían ejercidas por las entidades federativas como lo son la educación pública, la salud, el desarrollo social y la seguridad pública. Un elemento adicional lo conformaron otro tipo de convenios entre el gobierno federal y los gobiernos locales, que permitieron que se transfirieran otros recursos a las entidades federativas, pero siempre ligados a funciones específicas determinadas sobre todo por el gobierno federal.

no, las transferencias intergubernamentales de ingresos y finalmente, el establecimiento de modelos más deseables para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa. Es concebido como un proceso económico y político que refleja los costos y beneficios de la descentralización en los diferentes mecanismos de vigilancia y control del gobierno y, en general, en la toma de decisiones. Véase Gutiérrez (2013).

² Serna (2009).

³ Artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal.

Esto definió un entramado legal e institucional que debía redundar en una mayor recaudación y un ejercicio del gasto más eficaz. Sin embargo, lo que resultó fue un sistema en el que ninguno de sus dos objetivos fundamentales se cumple a cabalidad, dejando muchas insuficiencias, generando nuevos desequilibrios y tensiones en la relación federalista hacendaria.

Partiendo de lo anterior, se puede afirmar que la actual política de transparencia y la relación hacendaria que enmarca las finanzas públicas del país, se encuentran determinadas por cuatro procesos que no necesariamente han evolucionado de manera paralela: 1) un sistema federalista de hacienda pública; 2) procesos de descentralización del gasto (redistribución de funciones entre los diversos órdenes de gobierno en materia de gasto público); 3) un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; 4) el peso de la creciente pluralidad política que genera nuevas tensiones y necesidades de políticas públicas.

El proceso de descentralización que define el gasto federalizado consideró que al hacer partícipes a los gobiernos locales de responsabilidades federales habría una vinculación más directa con las necesidades de cada localidad o región del país, lo que permitiría que se adaptara más fácilmente la provisión de los servicios públicos a las necesidades de cada entidad federativa y región. No obstante, la descentralización derivó en una amplia transferencia de responsabilidades de gasto a las entidades federativas y, en sentido contrario, se dio una concentración de potestades tributarias, generando una limitada capacidad de financiamiento con recursos propios de las nuevas funciones.⁴

De acuerdo con lo anterior, la organización de las finanzas públicas se caracteriza por la elevada concentración de capacidades recaudatorias y facultades de decisión y de control en el gobierno federal, en tanto que se han consolidado procesos de descentralización de funciones y responsabilidades hacia los gobiernos locales, en los que éstos tienen una limitada capacidad de decisión. Un elemento que muestra el peso determinante que tiene el gobierno federal en la definición del uso del gasto, es el hecho de que no exista una visión integral del estado que guardan las finanzas públicas nacionales, esto es, las finanzas públicas del gobierno federal, agregadas a las estatales y municipales como un todo (el agregado de los ingresos, gastos, deuda y patrimonio de los gobiernos federal, estatales y municipales). Sólo recientemente, en el año 2016, la alerta sobre el desequilibrio de las finanzas de los gobiernos locales y la sospecha respecto al manejo de los instrumentos de deuda a nivel local, llevó a que se promulgará la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios, la cual tiene el objetivo de

⁴ Gutiérrez (2006).

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LAS POTESTADES TRIBUTARIAS
Y DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO EN MÉXICO

<i>Concentración de potestades tributarias</i>	<i>Descentralización del gasto</i>
1917: Establecimiento de los aspectos fundamentales del Federalismo Fiscal.	1947: Creación de Comisiones encargadas de impulsar el desarrollo regional.
1925-1933-1947: Convenciones Nacionales Fiscales.	1950: Implementación de Convenios y Acuerdos para impulsar inversiones públicas.
1947: Establecimiento de esquemas de coordinación del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y Convenios fiscales sobre otras fuentes tributarias.	
1974: Coordinación entre entidades federativas y el gobierno federal respecto del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.	1970: Asignación de recursos para impulsar el campo, la industria y el comercio y creación de COPRADES.
1980: Aprobación de una Reforma Fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado, en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles y se formaliza la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	1981: Creación de COPLADES.
	1983: Instrumentación de CUD planeación, descentralización y fortalecimiento municipal.
1980-1989: Inicia la colaboración administrativa sobre el IVA.	1988: Diseño del Programa Nacional de Seguridad.
1990: El gobierno federal asume la administración estatal del IVA.	1992: Convenio de Desarrollo Social y puesta en marcha del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.
	1996: Acuerdo Nacional para la descentralización de los Servicios de Salud.
1996: Implementación del cobro en bancos de todos los impuestos.	1998: Creación del Ramo 33 Fondos de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios.
Posteriormente de 1997 a 2017 los cambios registrados se ubican en el manejo de las fuentes fiscales	1999: Creación del Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF).

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

<i>Concentración de potestades tributarias</i>	<i>Descentralización del gasto</i>
del gobierno federal y escasamente en las estatales y municipales. Así, en esos diez años y sobre todo en el marco de las Reformas Hacendarias de 2007 y 2013, se realizan modificaciones que afectan el Impuesto al Activo, instrumento para evitar la evasión fiscal, se introduce el Impuesto Empresarial a Tasa Única IETU con fines de facilitar y aumentar la recaudación bajo un esquema de simplificación, se crea el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (2007), el cual posteriormente se suprime (2013) y se modifican reglas de consolidación fiscal y se introduce un impuesto al capital. Para las entidades federativas solamente se establece un esquema adicional de recaudación, el Régimen de Pequeños Contribuyentes.	2007: Modificación de las fórmulas de distribución de las Participaciones Federales y algunos de los Fondos de Aportaciones Federales.
	2007: Incorporación del PAFEF al Ramo 33 –cambio de denominación a Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas.
	2013: Cambios de la fórmula de distribución del Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
	2014: Cambios de los mecanismos y fórmulas de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

FUENTE: elaboración propia con base en las modificaciones al marco normativo fiscal.

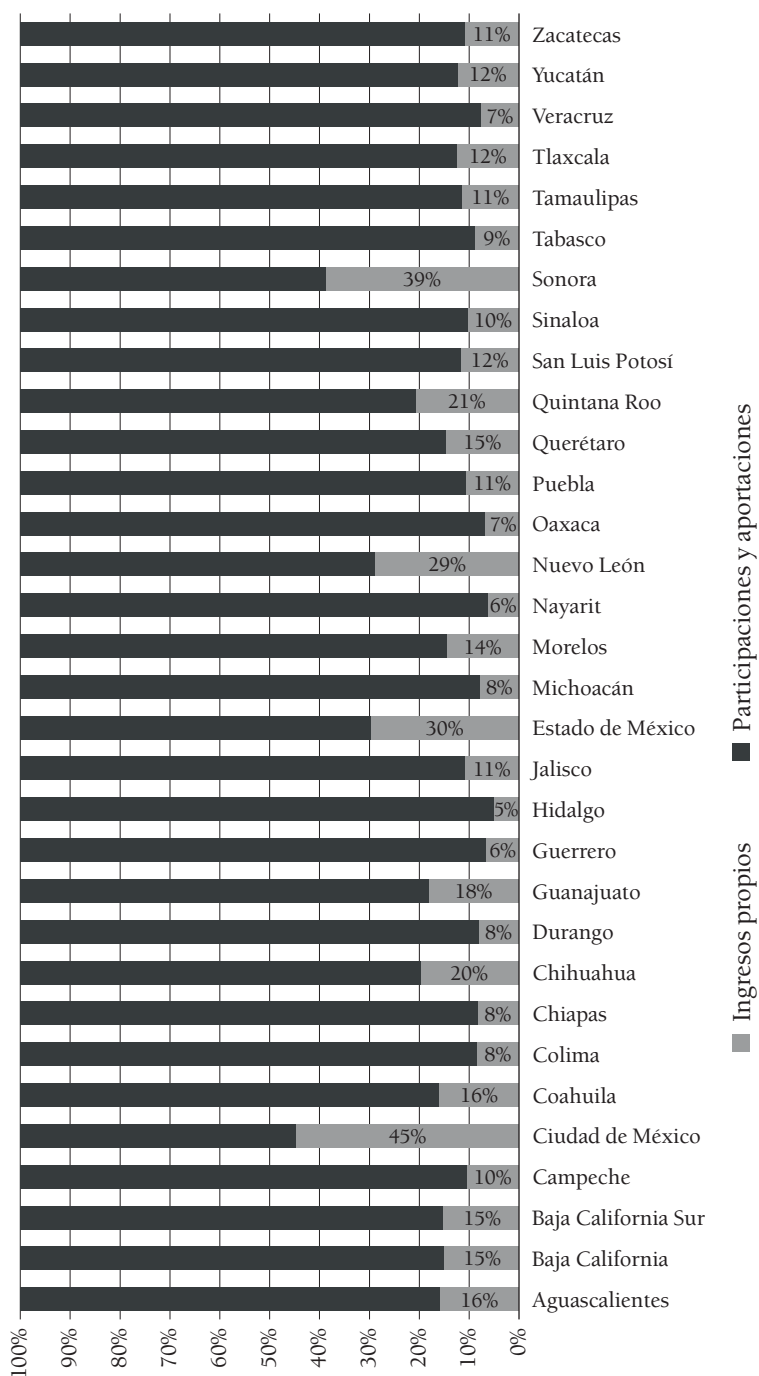
establecer la responsabilidad hacendaria y financiera para un manejo sostenible de la hacienda pública.⁵

Los esquemas de ingreso y gasto muestran tendencias contrarias en términos de concentración de ingresos en el gobierno federal y distribución de responsabilidades de gasto hacia los gobiernos locales. Por el lado de los ingresos, se limitaron las fuentes de ingreso propias de entidades y municipios; mientras que, por otro lado, se ampliaron los compromisos de gasto sin que existiera un soporte financiero adecuado del gobierno federal, ni la recuperación de potestades recaudatorias importantes de los gobiernos locales. El saldo es el desequilibrio financiero de las haciendas locales que propicia el propio esquema normativo institucional.

La reconfiguración de las responsabilidades del gasto modificó la distribución del gasto público entre el orden federal, estatal y municipal. El gasto federalizado contabiliza los recursos que el gobierno federal transfiera a las entidades federativas y municipios por medio de participaciones, apor-

⁵ Artículo 1º de la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los municipios.

GRÁFICA 1
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 2017
(PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN)

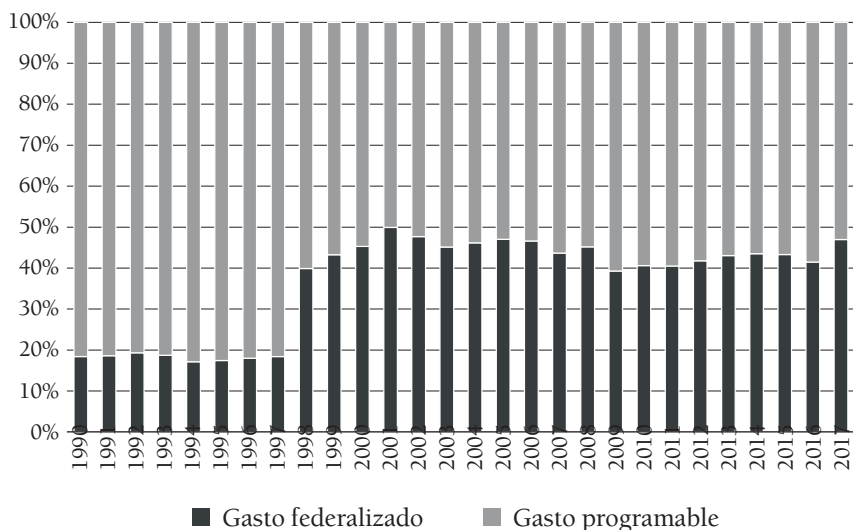


FUENTE: Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales, INEGI.

taciones federales, subsidios y convenios. De acuerdo con información del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1990 a 2017, prácticamente cinco de cada diez pesos del gasto programable es ejercido por los estados y municipios.

GRÁFICA 2

GASTO FEDERALIZADO COMO PORCENTAJE DEL GASTO PROGRAMABLE: 1990-2010
(PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN)



FUENTE: elaboración propia con base en información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas>.

De acuerdo con lo señalado por la SHCP, las partidas presupuestales que conforman el gasto federalizado son: 1) Ramo 28: Participaciones Federales; 2) Ramo 33: Aportaciones Federales, y 3) Convenios de Descentralización. A estos rubros se agregan los recursos que —vía excedentes fiscales, especialmente petroleros— están destinados para fortalecer las finanzas de las entidades federativas por la vía de fondos y fideicomisos específicos orientados, sobre todo, hacia la inversión y la creación de reservas financieras de estabilización. Otros recursos son aquellos que mediante negociaciones bilaterales se pueden liberar para las entidades federativas, con los cuales se busca atender situaciones muy particulares, la mayor parte de su financiamiento proviene de los ramos presupuestales 25: Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos y, Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas, así como del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

Los dos ramos generales del gasto federalizado que tienen las partidas presupuestarias más altas son las participaciones y las aportaciones federales. La principal diferencia entre ambas radica en que las primeras son recursos que los estados y municipios pueden ejercer libremente, mientras que las segundas son recursos etiquetados, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) determina en qué deben gastar los estados y municipios. En torno a las participaciones, es necesario puntualizar que estos recursos se determinan por el acuerdo de coordinación fiscal, en el que —como socios de la misma— gobiernos estatales y municipales renunciaron a cobrar determinados impuestos al ingreso y al consumo, a fin de que el gobierno federal fuera quien cobrara este tipo de gravámenes. De este modo, los recursos recaudados responden a un acuerdo en el que participan todos y, por lo tanto, dichos recursos son ingresos generados y compartidos por todos. Las participaciones se reparten conforme a reglas predeterminadas muy claras, bajo un esquema hasta 2007 y ahora bajo nuevas modalidades, pero que al fin y al cabo se trata de ingresos, “*no de gasto*,” de los cuales una parte pertenece a los gobiernos estatales y municipales y “*no del gobierno federal*”.

Por lo tanto, las participaciones representan el esquema de reparto del ingreso que, de manera conjunta y acordada, generan los tres órdenes de gobierno vía impuestos al ingreso, al consumo y cobro de derechos. Se trata de ingreso y no de gasto, mucho menos de gasto del gobierno federal, pues las participaciones no le pertenecen. Este acuerdo soberano que es base de la coordinación fiscal se pasa por alto al incorporar a las participaciones, que son ingresos de los municipios y entidades federativas, como gasto del gobierno federal.⁶ Esto no exime a los gobiernos locales de la responsabilidad y obligación de ejercer los recursos propios y sus participaciones con eficacia y eficiencia, lo que lleva a considerar el desarrollo de las capacidades locales de gestión, administración, supervisión, vigilancia, evaluación, transparencia y rendición de cuentas, como un factor indispensable para la mejoría de la acción pública.

Por su parte, la creación del Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios buscó dotar de recursos a los gobiernos locales para cumplir con las responsabilidades derivadas de la descentralización. De este modo, en 1997 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal para incorporar los objetivos de gasto y mecanismos de distribución de los fondos que componen este ramo. Actualmente está conformado por ocho fondos que atienden funciones específicas del quehacer gubernamental:

- I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;

⁶ Gutiérrez (2013:238).

- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Con la creación del Ramo 33, los recursos de la Federación destinaban a atender problemas de pobreza en los estados (Ramo 26), pasaron a formar parte de un grupo de fondos con los que se pretendía reducir el margen de discrecionalidad en el manejo de recursos, a la vez que se comprometía a los gobiernos estatales y municipales a realizar determinadas acciones de política social. De igual modo, se propuso apoyar a las entidades en sus responsabilidades de seguridad pública y saneamiento de sus finanzas. No obstante, la operación del Ramo 33, a la luz de los problemas que ha traído consigo la descentralización de diferentes responsabilidades públicas, ha registrado insuficiencias de recursos. Entre los problemas que se observan en la aplicación de los recursos del Ramo 33 destacan:

- Falta de claridad respecto a la naturaleza de los recursos transferidos y las responsabilidades del ejercicio del gasto por orden de gobierno.
- La asignación de recursos tiene un fuerte componente inercial.
- No se reconocen logros en materia de desarrollo económico, social y en materia de equidad.
- No hay claridad en cuanto a las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la vigilancia de uso de los recursos.
- Los criterios de distribución del ramo no corresponden a las necesidades reales de la población en cada entidad federativa.

A la bolsa de recursos del gasto federalizado también se debe agregar el presupuesto asignado por concepto de convenios de reasignación y subsidios. En este caso, una de las fuentes crecientes que alimenta este gasto proviene del Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas. Tradicionalmente, esta partida de gasto se consideró ampliamente discrecional y opaca respecto a la ejecución de sus recursos, ya que su asignación dependía enteramente de la decisión del Ejecutivo Federal, sin que mediara ninguna

CUADRO 2
DEPENDENCIA COORDINADORA Y DESTINO DEL GASTO DEL RAMO 33

<i>Fondo</i>	<i>Destino de gasto</i>	<i>Antecedente</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Dependencia coordinadora</i>
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo	Servicios personales educación básica	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.	1998	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	Servicios de salud a población abierta	Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud	1998	Secretaría de Salud
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	Infraestructura social básica	Recursos del Ramo 26. Programa Nacional de Solidaridad	1998	Secretaría de Desarrollo Social
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	Obligaciones financieras y desarrollo municipal.	Fondo de Desarrollo Municipal	1998	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Fondo de Aportaciones Múltiples	Desayunos escolares y acciones de asistencia social	Desayunos escolares	1998	Secretaría de Salud
	Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de educación básica y superior	Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPCE): infraestructura educativa	1998	Secretaría de Educación Pública

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN)

<i>Fondo</i>	<i>Destino de gasto</i>	<i>Antecedente</i>	<i>Año de creación</i>	<i>Dependencia coordinadora</i>
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos	Educación tecnológica y educación para adultos	Convenios de coordinación CONALEP e INEA	1998	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal	Seguridad pública	Convenio de coordinación en materia de seguridad pública	1998	Secretaría de Gobernación
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	Infraestructura física y saneamiento financiero	Redistribución de excedentes petroleros	2006	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

FUENTE: Ley de Coordinación Fiscal y Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.

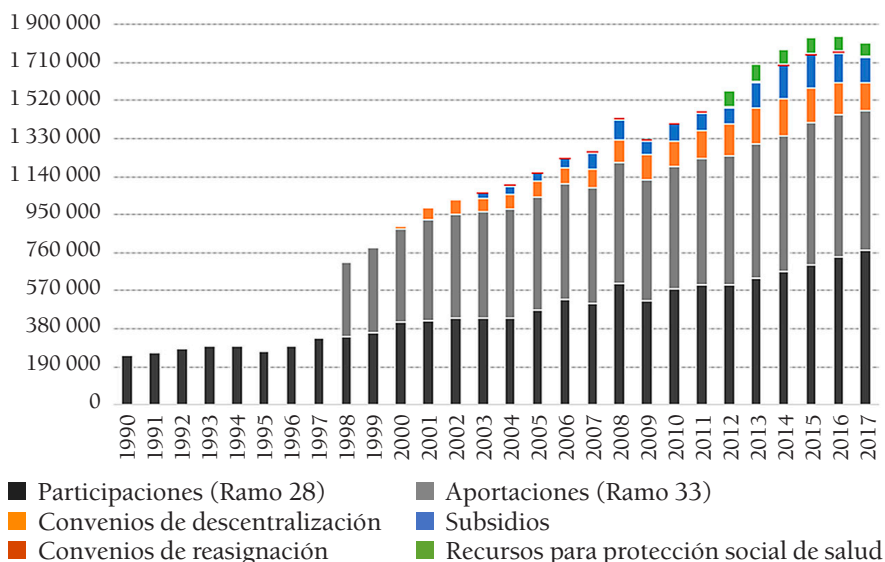
regla o criterio de asignación, así como tampoco contaba con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.⁷

Hoy, el Ramo 23 es un instrumento de política presupuestaria que permite atender obligaciones del gobierno federal a través de asignaciones de recursos a los gobiernos locales. Está conformado por fondos específicos que van a entidades federativas y municipios como: Fondo de Desarrollo Regional, Fondo Metropolitano, Fondo de Capitalidad, Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal o el Fondo de Desastres Naturales. Aunque en la actualidad el Ramo 23 es una bolsa miscelánea que cumple con la función de darle flexibilidad al presupuesto, las reglas de operación a que están sujetos los fondos que lo componen son laxas y su manejo se sigue prestando a uso discrecional por la dependencia coordinadora.

De este modo, de 1990 a la fecha se puede observar la tendencia creciente del gasto federalizado. En 2017, los recursos contabilizados en este rubro ascendieron a 1 808.8 miles de millones de pesos, en tanto que en 1990 apenas suponían un presupuesto de 249.2 miles de millones de pesos. El

⁷ Elizondo y Magaloni (2012).

GRÁFICA 3
EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO: 1990-2017
(MILLONES DE PESOS DE 2017)



FUENTE: elaboración propia con base en información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas>.

crecimiento real del gasto federalizado del año 2000 a 2017 registró una tasa promedio anual de 6%. En términos relativos, el gasto federalizado del último año representa 35% del gasto neto del sector público presupuestario y 8.3% del Producto Interno Bruto (PIB).

Por otra parte, conforme a la clasificación funcional del gasto, poco más de dos quintas partes del gasto federalizado tienen como destino la función social, esto es, atender funciones de educación pública, salud, desarrollo e infraestructura social e incluso, seguridad pública. En este sentido, cobran mayor relevancia los temas de evaluación y transparencia, pues es necesario conocer si de los programas gubernamentales fluye la información necesaria y sustentada para conocer los resultados del ejercicio del gasto, toda vez que una parte sustantiva de él se orienta hacia la atención de temas relevantes de programas gubernamentales de alto impacto en la sociedad, además de que involucra a todos los órdenes de gobierno mediante un entramado institucional y normativo amplio y complejo que ha llegado a caer en varias contradicciones.

El sistema en sí es complejo y genera tensiones en la relación federalista entre órdenes de gobierno. De entrada, nada garantiza la complementariedad

de planes, programas y presupuestos de orden federal, estatal y municipal, lo que origina superposición de acciones públicas y falta de claridad sobre qué le toca hacer a cada quién y con qué. La acción de gobierno no está claramente delimitada y las relaciones intergubernamentales de instancias operadoras y de regulación solamente generan mayor incertidumbre al mantener tensiones y negociaciones constantes en torno a la definición de las responsabilidades y capacidades de cada orden de gobierno. Esta complejidad se traduce en dificultades reales para evaluar las políticas públicas y conocer si el gasto está logrando los objetivos de política pública establecidos. A ello se suma el ingrediente político de la alternancia y la injerencia de nuevos actores que tratan de hacer prevalecer sus intereses económicos y partidistas, lo que distorsiona la calificación de los diferentes ejercicios de gobierno. Así se observa que un partido político al frente de un gobierno puede impulsar medidas de evaluación y transparencia, en tanto que en otro frente las niega, las bloquea o las impone sólo a la oposición. En esta complejidad se desenvuelve el gasto federalizado.

REFORMAS DE TRANSPARENCIA Y CONSTRUCCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Las reformas en materia de transparencia impulsadas en México son producto de la pluralidad política y de la exigencia de nuevos actores ciudadanos frente a la creciente desconfianza de la actuación gubernamental. Esto propició que desde 1977, cuando se vivió la primera experiencia real de contrapeso del Congreso federal, se incluyera en el artículo sexto de la Constitución el derecho a la información y la obligación del Estado para garantizarlo.⁸ La adición en la norma fundamental se registró como apunte en la agenda pública, ya que no se materializó en ninguna política o instrumento que plasmara en los hechos el precepto del derecho a la información. Fue hasta el año 2002, con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, que se configuró la arquitectura institucional para la apertura de la información gubernamental, en especial de las finanzas públicas.⁹

Asimismo, la reforma al artículo 6º constitucional (2007) fortaleció el principio de máxima publicidad de toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal,

⁸ Cejudo (2009).

⁹ Gutiérrez (2002).

y elevó el derecho a la información a rango de derecho humano. Con ello, se avanzó en el establecimiento de un modelo de transparencia basado en los siguientes aspectos:

- 1) La información en posesión del Estado —en cualquiera de los niveles de gobierno— es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.
- 2) El principio de máxima publicidad debe guiar la acción gubernamental y cualquier persona puede tener acceso a los documentos públicos.
- 3) Toda acción gubernamental debe documentarse y preservarse en los archivos administrativos para su acceso público, así como la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de sus resultados.
- 4) El acceso a la información pública debe garantizarse mediante procedimiento ágil y expedito, y no se condiciona a la justificación de su uso o la identificación de la persona.
- 5) Las quejas y controversias respecto al acceso a la información serán resueltas por una autoridad especializada y con facultades para resolver, en definitiva, además de la definición de sanciones para los servidores públicos por incumplimiento.

Con el establecimiento de este marco institucional a nivel federal, los gobiernos locales modificaron su normatividad para establecer el modelo de transparencia; sin embargo, los resultados fueron heterogéneos y se observaron asimetrías en las leyes de transparencia del país.¹⁰ Las últimas reformas constitucionales sobre transparencia de 2007 y 2014, buscaron revertir esta situación a través del establecimiento de pautas para construir pisos mínimos homogéneos en todo el país, que permitan hacer efectiva la política de transparencia y el ejercicio del derecho al acceso a la información.

De este modo, se aprobó la emisión de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información que precisa las bases para la construcción del Sistema Nacional de Transparencia para armonizar las condiciones de acceso a la información en el país, además de ampliar las obligaciones en la materia y el universo de sujetos obligados.

Con ello, las obligaciones de transparencia en materia de finanzas públicas se han multiplicado y han enriquecido la normatividad y los mecanismos institucionales de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, de acuerdo con criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y hon-

¹⁰ Peschard (2017).

radez. Este marco institucional impone una mayor exigencia en la difusión de mayor información sobre los recursos con los que el gobierno financia sus actividades, desarrolla sus proyectos y orienta el desarrollo nacional.

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. Incluso, las transformaciones gubernamentales que siguieron un curso paralelo a las reformas de transparencia, tienen un fuerte énfasis en el control del gasto. El marco institucional del gasto ha evolucionado para establecer mecanismos de supervisión y control que tienen su origen en las modificaciones a la Carta Magna que en materia de transparencia garantiza el derecho a la información y establece en la Ley General de Transparencia y en la de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria la obligatoriedad de que las entidades públicas generen información sobre el uso de los recursos y evalúen el impacto de los programas gubernamentales. Igualmente, la Ley de Coordinación Fiscal ya recoge planteamientos similares y refuerza para todos los órdenes de gobierno la vigilancia sobre el ejercicio de los recursos. Por el lado del control del gasto, es relevante la labor que realizaba la Auditoría Superior de la Federación y los órganos locales de fiscalización. Aunque hay que mencionar que su labor únicamente se orienta al control y supervisión interna de los gobiernos federales y local, lo que deja en segundo plano la generación de información y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

El marco normativo, impulsado desde el gobierno federal que regula la política de transparencia en materia de gasto, no sólo considera la generación de información del uso y ejercicio de recursos, sino que también establece la obligación de generar un acervo de información gubernamental, así como la transparencia de los indicadores de desempeño y gestión de los organismos gubernamentales. Con ello se pretende no sólo avanzar en la transparencia del gasto. Estas medidas también tienen impacto en la evaluación, fiscalización y rendición de cuentas entorno a la aplicación del dinero público. Sin embargo, las reformas realizadas, hasta el momento, no han sido ni suficientes, ni completamente exitosas. Se observa heterogeneidad en el grado de avance de las acciones para transparentar el gasto federalizado en las entidades federativas. A pesar de que los gobiernos locales entregan cada vez más información del ejercicio del gasto federal, la información sigue siendo parcial, incompleta, heterogénea y de difícil comparación. Poco se conoce del grado de avance y resultado de los indicadores de gestión del gasto federalizado.

En este sentido, la introducción del Sistema de Evaluación del Desempeño y con él del Presupuesto Basado en Resultados, buscó establecer un mecanismo homogéneo de seguimiento y evaluación que permita determinar

CUADRO 3
MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA
Y SUS IMPLICACIONES EN LAS FINANZAS PÚBLICAS

<i>Cambios constitucionales</i>	<i>Leyes secundarias</i>	<i>Implicaciones</i>
Artículo 6° <i>Fracc. I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (...) que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad (...).</i>	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (art. 70, 71, 74 y 8)	Generación de información sobre el presupuesto de egreso, las fórmulas de distribución de los recursos otorgados, su uso y aplicación de recursos
		Construcción del Sistema Nacional de Transparencia
	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 79, 82, 85, 106, 107 y 110)	Transparencia sobre la aplicación de los recursos públicos.
		Disposiciones en materia de transparencia fiscal e información que se deberá incluir en los informes trimestrales de gasto público.
<i>Fracc. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales.</i>	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	Define obligaciones para transparentar y vigilar el ejercicio del presupuesto otorgado a todos los entes públicos, bajo los principios de eficiencia, eficacia y rendición de cuentas.
<i>Fracc. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos</i>	Ley de Coordinación Fiscal (art. 48 y 49)	La información financiera que generen las entidades federativas y los

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

<i>Cambios constitucionales</i>	<i>Leyes secundarias</i>	<i>Implicaciones</i>
<i>en archivos administrativos actualizados y publicarán (...), la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.</i>		municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia.
		Las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.
<i>Artículos 73, 79, 116, 122 y 134</i> Facultades para legislar en materia de transparencia, disciplina fiscal evaluación, fiscalización y contabilidad gubernamental.	Ley General de Contabilidad Gubernamental	Definición del responsabilidades del control, la evaluación y fiscalización del manejo de los recursos federales.
		Armonización de los registros contables en todo los niveles de gobierno.
	Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	Establece los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera que rigen las entidades federativas y los municipios para un manejo sostenible de sus finanzas públicas.
	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	Vigilancia sobre el ejercicio de los recursos públicos.

FUENTE: elaboración propia con base en las disposiciones establecidas en la Constitución Política, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Contabilidad Gubernamental, Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>>.

indicadores que den cuenta de la pertinencia y eficacia de los programas y acciones de política pública en función de sus resultados. Esta metodología intenta definir con precisión los ajustes que requieren los programas evaluados, así como el monto de recursos con los que pueden contar en función de su capacidad para alcanzar sus objetivos y garantizar resultados.

Nuevamente, desde el Ejecutivo y Legislativo Federal, se han establecido medidas complementarias para hacer transparente la gestión y el ejercicio de gasto de los gobiernos estatales, así como el de los municipios. En los últimos años, se han incluido en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación obligaciones de entrega de información a la SHCP y a la Cámara de Diputados. La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, vía dependencias federales una, y a través de la información exigida por el legislativo la otra, también cuentan con facultades explícitas de supervisión del gasto público que se transfiere a las entidades federativas y municipios.

Un elemento que busca fortalecer la posibilidad de generación de información oportuna y confiable para el análisis de las políticas públicas y del proceso de gasto es la armonización contable. Se trata de un proceso impulsado para avanzar en la homologación de los sistemas de registro y contabilidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno, lo que permitirá conocer y comparar de manera más clara los ejercicios de gasto, pero también el diseño y ejecución de las políticas públicas. A pesar de que la transición hacia el nuevo sistema contable ha sido lenta y, que resultará más costosa de lo previsto, dadas las desigualdades regionales y la disparidad de capacidades locales, la incorporación de los nuevos mecanismos para los registros financieros públicos facilitará la valoración en términos de eficiencia y eficacia de los ejecutores del gasto en todos los ámbitos de gobierno.

Por su parte, también desde el gobierno federal, se buscó fortalecer a los Órganos de Fiscalización Estatal (OFE). Sin embargo, la exigencia normativa no ha sido suficiente para transformar los sistemas de presupuestación y supervisión local. El problema consiste en que los instrumentos normativos estatales que regulan a los OFE no garantizan su autonomía de gestión e independencia, ni prevén reglamentos internos que den certidumbre a su acción. El tema no es menor y presenta un reto de reingeniería institucional, pues no basta que la norma exista ni que el organismo fiscalizador opere; también es necesario que las instituciones encargadas de la evaluación y de la transparencia cuenten con capacidades y reconocimiento institucional para ser actores del proceso de mejora de la política pública y no meros agentes incómodos a la tarea gubernamental. Con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, aprobado a partir de la reforma constitucional en la materia de 2015, se busca fortalecer los esquemas de transparencia y

fiscalización del gasto en todos los niveles de gobierno; sin embargo, esto depende del compromiso institucional que demuestren los actores políticos en cada una de las entidades para aprobar las modificaciones legales que sustente dicho cambio.¹¹

ALCANCES DE LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

De acuerdo con la estructura de ingresos y gasto de entidades federativas y municipios, existen determinadas fuentes de ingreso propias y participaciones cuyo ejercicio y aplicación son exclusivamente atribuciones soberanas de los gobiernos estatales. En este sentido, el destino de los ingresos propios de las entidades federativas, como lo son aquellos provenientes de la recaudación de impuestos locales como el de nómina, hospedaje, honorarios y pequeños contribuyentes, así como del cobro de derechos, se norma bajo disposiciones locales sancionadas por los congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México). Lo mismo sucede con el destino de los recursos provenientes del impuesto predial y algunos derechos a cargo de los gobiernos municipales, donde cabildos y congresos locales tienen facultades y órganos de fiscalización para supervisar el destino y manejo del gasto.

En el caso del gasto federalizado, antes de la reforma en materia anticorrupción de 2015, las participaciones (al ser ingresos a los que tienen derecho los gobiernos locales por el acuerdo de coordinación fiscal), sólo los congresos locales y sus órganos de fiscalización contaban con facultades para reglamentar su destino y supervisar el gasto financiado con estos recursos.¹² De este modo, en las entidades federativas y municipios existía un tramo de recursos que por su origen solamente podían ser fiscalizados por las instancias locales. Sin embargo, a partir de 2016 se le otorgó a la Auditoría Superior de la Federación la facultad para fiscalizar a los estados a través de la figura de participaciones federales. Al mismo tiempo, existen otro tipo de recursos que provienen de los procesos de descentralización, de convenios u otros acuerdos que por su origen federal sí son susceptibles de ser fiscalizados por instancias de orden federal, sean éstas del ejecutivo o del legislativo federal.

El tipo de gasto vinculado con recursos propiamente federales siempre ha contado con una reglamentación que define con precisión el destino de los recursos por función y actividad específica. La mezcla entre gasto de operación, o bien, corriente o de inversión viene predeterminada desde la apro-

¹¹ Betanzos y Chávez (2017).

¹² Elizalde (2011).

bación por parte de la Cámara de Diputados, del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, en lo que corresponde a los proyectos de inversión impulsados por las autoridades locales y que son incorporados al presupuesto federal, así como los recursos y apoyos que son convenidos entre los gobiernos locales y las dependencias del gobierno federal, son sujetos a una reglamentación y supervisión directa de las autoridades federales correspondientes y en última instancia por la Secretaría de Hacienda.

Prácticamente para todos los recursos del Ramo 33, así como para los de otros fondos y convenios de descentralización y reasignación, existen reglas de operación tanto para acceder a los recursos como para su ejecución y, en todos los casos, se contemplan mecanismos de evaluación y reglas de transparencia. De hecho, en la negociación del paquete económico, se incluyen obligaciones específicas que determinan la generación de información en materia de gasto federalizado. En particular destacan las obligaciones de apertura de información del gasto transferido a los gobiernos locales en educación, salud, infraestructura y seguridad.

Es pertinente resaltar, que estos preceptos también representan un sistema de control y fiscalización del gasto federalizado, ya que la falta de entrega de los informes solicitados a través del decreto presupuestal, propicia la suspensión de la ministración del gasto e implica responsabilidad legal para los funcionarios locales. Entre otras disposiciones, esta reglamentación establece la obligatoriedad de informar trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre la evolución y uso del gasto, de llevar registros específicos, así como la prohibición de transferir recursos a otros fondos. El gasto sujeto a reglas de operación cuenta con lineamientos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y fiscalización de los recursos federales.¹³

En términos generales, las reglas de operación deben contener presentación y antecedentes, objetivos, lineamientos generales y específicos como lo son: la cobertura, la población objetivo, características de los apoyos, beneficiarios, criterios y procedimientos de selección, esquemas de coordinación institucional, definición de instancias ejecutoras, normativas de control y vigilancia, así como informes programáticos-presupuestarios, avances físicos-financieros, cierres, evaluaciones interna y externa, informes de vinculación con la matriz de indicadores de resultados, esquemas e informes de seguimiento, resultados, control y auditoría, entre otras cosas. Otros elementos que apuntan hacia la transparencia y la rendición de cuentas son aquellos esfuerzos por desarrollar la contraloría social, esto es que sean los mismos beneficiarios de los programas y obras quienes evalúen

¹³ Guizar (2011).

y supervisen el desempeño de los programas y el ejercicio de gasto. Como instrumento de política pública, la participación social ha coadyuvado a mejorar el diseño, gestión y administración de políticas y programas públicos, así como a garantizar la mejor aplicación de los recursos.

Asimismo, la práctica de seguimiento, control y auditoría también han permitido que el uso de los recursos públicos sea más claro, lo que permite que fluya información sobre el desarrollo de los programas y obras, los informes de avance físico-financiero y nuevos esquemas de difusión. Ahora bien, estos mecanismos de control se diseñan prioritariamente para informar a otras instancias de gobierno (como los informes trimestrales que exige la Cámara de Diputados) sobre la ejecución de los programas, a fin de identificar si hay o no desviaciones de recursos, sea por prácticas corruptas o por un manejo electoral del recurso público. Sin embargo, no se ha logrado conformar un sistema de información y difusión cuyo público objetivo sea la ciudadanía. Incluso ahora que se presume de transparencia y abundancia de información, por ejemplo, programas vinculados al PEF, el desglose de información y la forma como se presenta, sólo puede ser entendido y procesado por especialistas de los temas, no así por la ciudadanía en general.

Desde el punto de vista de las entidades federativas, el diseño y aplicación de las reglas de operación limita la capacidad de acceso y ejecución de los recursos. Los gobiernos locales han señalado los problemas siguientes:

- Existen programas o fondos, cuya rigidez en su normatividad hace compleja la aplicación y ejecución de los recursos.
- No en todos los casos se puede hacer uso de los recursos, en razón de las limitativas, que las reglas de operación prevén.
- Existen desfases temporales entre la publicación de las reglas de operación y la aprobación de los presupuestos locales (lo que limita posibilidades de concurrencia cuando se establecen niveles elevados de *pari passu*).
- Las reglas de operación de los programas no son permanentes. Es común que se presenten cambios en las reglas de operación de algunos programas federales, lo que genera complicaciones para su aplicación.
- Las reglas de operación no consideran las divergencias naturales e históricas de las entidades federativas.
- No existe una comunicación fluida que permita lograr acuerdos, corregir dificultades surgidas de las reglas, lineamientos o alinear disposiciones federales con las locales.
- Se presentan contradicciones entre las reglas de operación y disposiciones presupuestarias para distribuir y aplicar los recursos aprobados como subsidios a entidades federativas y municipios.

- En materia de convenios, los plazos que transcurren para que sean enviados por las instancias federales a las entidades federativas para su firma son largos, pero no se modifican los plazos establecidos para el ejercicio. Debido a ello, sobre todo tratándose de reasignaciones, se incurre en subejercicios, lo que obliga a la devolución de recursos al gobierno federal.
- En lo que se refiere al Ramo 20, Desarrollo Social, se considera que los proyectos son limitados y no promueven la participación comunitaria, que persiste la dificultad para identificar a la población objetivo y las unidades de atención, y tampoco hay mediciones claras de satisfacción de la población beneficiaria; algunos indicadores no son adecuados y consistentes; existe duplicidad con acciones de otros programas; por el carácter social de los programas es difícil focalizar los recursos de manera precisa y determinar si los mecanismos de acceso previstos en su diseño son los adecuados para beneficiar a la población a la que se dirige.
- En lo referente a los subsidios al campo, desde 2008, la SAGARPA redujo el número de programas, pero las nuevas reglas de operación tienen en general una visión centralista; limitan la actuación de los Consejos de Desarrollo Rural establecidos en cada entidad, de manera que asigna los recursos sin su aprobación, contraviniendo la propia Ley de Desarrollo Rural, además las entidades federativas no participan en el diseño de los mecanismos de evaluación de los diferentes programas.
- En materia de seguridad, los recursos entregados a los municipios —vía el SUBSEMUN— se otorgan directamente por el gobierno federal a los municipios, sin que los gobiernos estatales participen, y muchas veces los criterios para elegir a los municipios no corresponden necesariamente a los que tienen los mayores requerimientos en materia de seguridad.

El tipo de observaciones planteadas por las entidades federativas y el hecho de que se insista en ellas año con año, expresa la debilidad institucional que tienen para negociar con el gobierno federal, particularmente con la SHCP, la normatividad para el acceso y aplicación de los recursos. Por otra parte, el cúmulo de requisitos para que los recursos sean autorizados y liberados también es una muestra de la facilidad con que éstos pueden desviarse —o han sido desviados— de su objetivo original. De nueva cuenta persiste la debilidad institucional para garantizar que los recursos públicos se apliquen en los programas previamente determinados y que esto sea con oportunidad.

Otro factor que limita el ejercicio de gasto y complica la transparencia es la capacidad institucional real con que cuentan los gobiernos estatales y municipales para operar programas vinculados al gasto federalizado. Estas limitaciones van desde la misma dotación de recursos humanos y financieros para acompañar y seguir los programas, para establecer padrones de beneficiarios confiables, hasta la relación que deben establecer con las delegaciones de las dependencias federales. Todo ello afecta la eficacia del gasto federalizado y al mismo tiempo limita que se desarrollen mecanismos de evaluación, información y transparencia. La misma heterogeneidad estructural del país, los diferentes grados de desarrollo entre regiones y entidades federativas, se expresan en las distintas capacidades de los gobiernos locales conformando un mosaico de contrastes institucionales para impulsar la práctica de la transparencia.

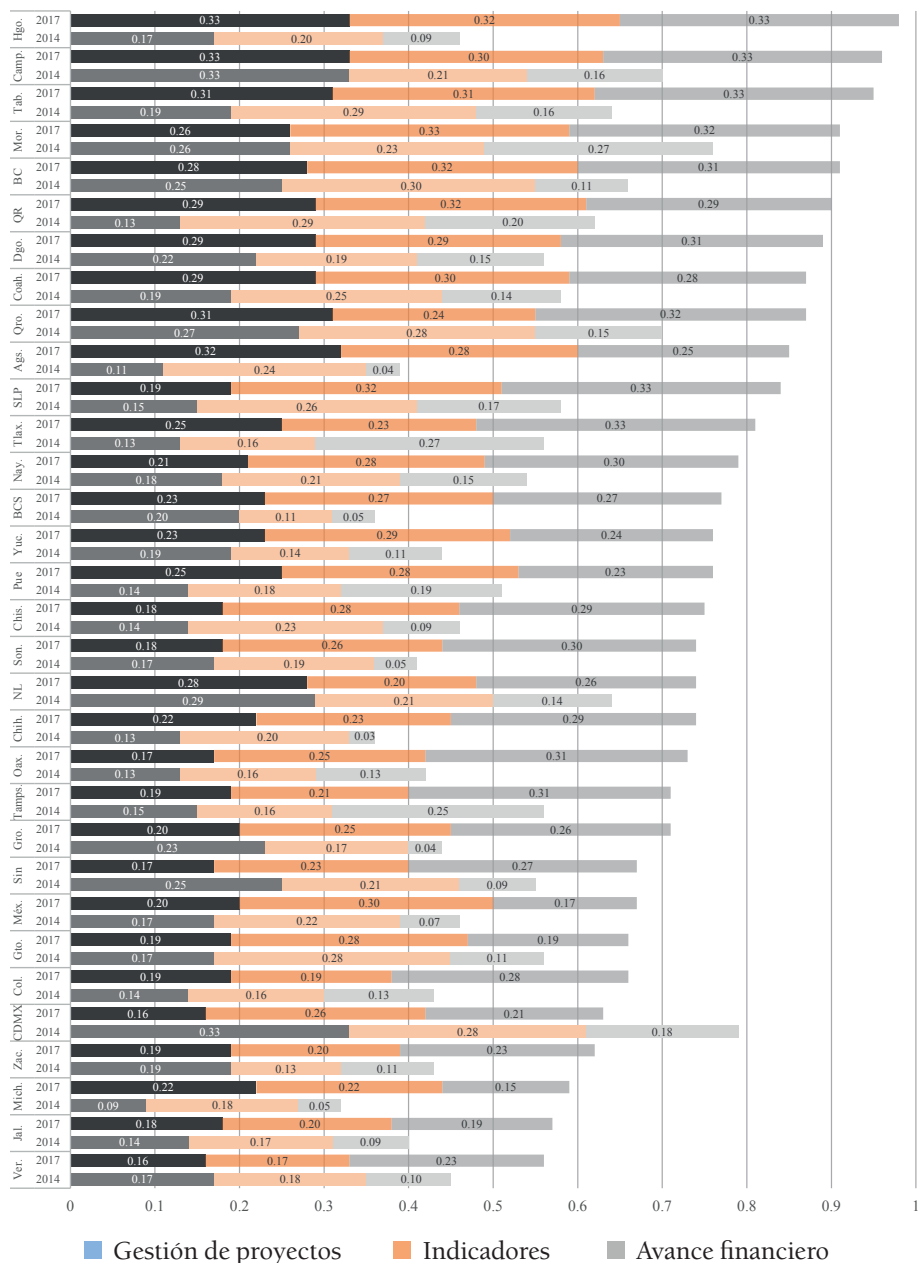
La transparencia del gasto federalizado depende básicamente de la información que las entidades federativas reportan a la SHCP, a través del informe trimestral de la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Los datos que se reportan se refieren a los avances financieros de ejecución del gasto; la gestión de programas y proyectos de inversión;¹⁴ así como el avance de los indicadores de desempeño que cada entidad diseña y reporta a la SHCP, con base en la metodología de Marco Lógico y el Sistema de Evaluación del Desempeño. Dicho esquema de generación de información está formulado para reportar cifras y datos ante la autoridad hacendaria, y pierde de vista la utilidad social que tiene para la ciudadanía de este espectro de información.

Desde la propia autoridad hacendaria a nivel federal, se han realizado esfuerzos para verificar y medir la calidad de la información que se genera respecto al gasto federalizado. Desde 2014, la SHCP elabora un *Índice de calidad en la información reportada sobre recursos federales transferidos*, que tiene el propósito de:

[...] identificar si los informes presentados por los Gobiernos Locales, cuentan con las características necesarias para valorar el desempeño del gasto federalizado. Estos informes incluyen información sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos por medio de aportaciones federales, subsidios y convenios de descentralización. Su rango va de 0 a 1,

¹⁴ De acuerdo con la SHCP, se refiere a las acciones que implican erogaciones de gasto de capital destinadas a obra pública en infraestructura, así como la construcción, adquisición y modificación de inmuebles, las adquisiciones de bienes muebles asociadas a estos proyectos, y las rehabilitaciones que impliquen un aumento en la capacidad o vida útil de los activos de infraestructura e inmuebles. Véase nota metodológica del Índice de calidad en la información reportada sobre recursos federales transferidos, disponible en <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>>.

GRÁFICA 4
ÍNDICE DE CALIDAD EN LA INFORMACIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO



FUENTE: elaboración propia con información de la SHCP, disponible en <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>>.

en donde un valor más próximo a uno refleja una mayor calidad en la información reportada.¹⁵

La comparación de los resultados de este índice, desde el año de su primera implementación (2014) hasta 2017, muestra un avance positivo para todas las entidades. Sin embargo, sólo tres estados registran valores globales cercanos a uno (Hidalgo, Campeche y Tabasco), mientras que las entidades con información de menor calidad son: Veracruz, Jalisco y Michoacán.

La información del gasto federalizado que se entrega a la SHCP tiene un enfoque eminentemente financiero, y los indicadores de desempeño que se reportan en poco contribuyen a valorar la resolución de los problemas públicos que atiende este tipo de gasto. Aunado a lo anterior, se suma la complejidad para comprender en su justa dimensión los datos provistos y los esquemas de reutilización de la información no contribuyen a los propósitos de la transparencia. En el caso particular del gasto federalizado, se advierte que la apertura de su información no implica la transparencia de los procesos, decisiones y criterios utilizados para el uso de los recursos, su distribución y correcta ejecución.

LOS RETOS Y DILEMAS DE LA TRANSPARENCIA EN EL GASTO FEDERALIZADO

La transparencia y la rendición de cuentas enfrentan entramados normativos complejos y superpuestos, así como falta de claridad sobre qué informar y para qué. En tanto no se asuma que la transparencia y la rendición de cuentas son verdaderos instrumentos de política y política pública que, en mucho, pueden ayudar a mejorar el ejercicio de gobierno y su relación con la sociedad, difícilmente se podrá avanzar con rapidez. Actualmente se observa que en materia de gasto federalizado prevalecen determinadas situaciones que limitan la transparencia y la rendición de cuentas:

- No se considera parámetro alguno sobre las prácticas de transparencia a observar en el respectivo quehacer que desempeña cada nivel de gobierno.
- 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.

¹⁵ Véase nota metodológica del Índice de calidad en la información reporta sobre recursos federales transferidos, disponible en <<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>>.

- Prevalecen diseños legales e institucionales 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).

Para enfrentar la complejidad estructural e institucional del gasto federalizado y dotar de mayor transparencia su aplicación es importante considerar:

- 1) Establecer con claridad la responsabilidad que tienen los distintos niveles de gobierno en términos de la definición y aplicación del gasto federalizado, debe ser una prioridad de política (pacto federal) y de política pública (congruencia y complementariedad de planes, programas y presupuestos de los tres órdenes de gobierno). Tener esta claridad sobre el gasto previene problemas de coordinación hacendaria al igual que promueve la eficiencia en el gasto, evitando duplicidades de programas y beneficiarios. Asimismo, evita la elusión de responsabilidades de gasto.
- 2) La política de transparencia en el gasto federalizado no debe limitarse a cumplir las normas mínimas que regulan los informes a otras instancias de gobierno y la apertura a la información pública, sino que debe tomar en cuenta la forma como se produce, se distribuye y se utiliza la información a través de un proceso de coordinación intergubernamental, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de los fines del gasto.
- 3) Ante la complejidad del marco de actuación del gasto federalizado, es necesario que la política de transparencia no se asuma desde una visión vertical y aislada. Para hacer efectiva la política de transparencia se requiere trabajar en el diseño de una política hacia la transparencia, que

considere el fenómeno de manera sistémica (lógica horizontal), que establezca mecanismos de cooperación intergubernamental.

- 4) Es necesario generar mecanismos compartidos y corresponsables de comunicación intergubernamental que permita lograr acuerdos para supervisar y corregir procesos o dificultades emanadas de las reglas de operación o de los lineamientos correspondientes, o bien para alinear disposiciones federales con las locales. Ello implica aceptar reconstruir la Coordinación Hacendaria para pasar de un juego de suma cero a una situación en las que todos ganen si se precisan atribuciones y responsabilidades por orden de gobierno en los procesos de descentralización de gasto, lo que incluye que en materia de concurrencia se tengan plenamente identificadas las responsabilidades y capacidades de cada quien.

Una revisión en este sentido implicaría dotar de más facultades a las entidades federativas para participar en la determinación, distribución y normatividad de los fondos de aportaciones federales, cuyo ejercicio y supervisión únicamente corresponderá a las mismas entidades, quienes a su vez deberán contar con órganos de supervisión, evaluación y transparencia más sólidos, autónomos y profesionales.

La transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales constituyen parte de los nuevos pilares para mejorar la calidad de la democracia. En concreto, el ámbito de las finanzas públicas es el primer eslabón sobre el que se ha buscado conocer lo que sucede en el interior del aparato gubernamental en todos los niveles de gobierno. Es innegable la apertura y generación de datos al respecto de los recursos públicos, sin embargo, esto no ha sido suficiente para reconocer las decisiones que justifican su aplicación e identificar resultados concretos en la atención de los problemas más sensibles de la población. Reconocer que los cambios normativos y la publicación de un cúmulo de datos no se transforma en automático en información socialmente útil para modificar en sentido positivo la efectividad del ejercicio del gasto y evitar los abusos de los recursos públicos, es el primer paso para avanzar en la construcción de una verdadera política de transparencia en el país.

BIBLIOGRAFÍA

Auditoría Superior de la Federación (2013), *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*, disponible en <https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf>.

- Betanzos, E. y J. Chávez (2017), *Reforma en materia de Anticorrupción, Tirant lo Blanch*, México.
- Cejudo, G. (2009), “La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas”, en *Serie, Cultura de la rendición de cuentas*, núm. 12, México, ASF.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2008), *Las transferencias federales y los avances en la normatividad para la rendición de cuentas por parte de las administraciones locales*.
- CONAGO (2005), *Declaratorias 2001-2002*, CONAGO, disponible en <<http://www.conago.org.mx/Publicaciones/Documentos>>, consultado el 25 de noviembre 2008.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>, consultado el 29 de marzo de 2011.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf>.
- Elizalde, R. (2011), “Gasto federalizado, Oportunidad de recursos para entidades federativas”, en *Presupuesto y Contabilidad, Enfoque para Resultados*, Revista Trimestral INDETEC, núm. 9, enero-marzo.
- Elizondo, D. y A.L. Magaloni (ed.) (2012), *Uso y abuso de los recursos públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- González, J. (2010), “Pilar de Transparencia de Gasto de la Reforma Hacendaria, Avances y Perspectivas Transparencia en el Gasto Federalizado”, *Ponencia en el seminario Propuesta para una efectiva transparencia presupuestal presentada el 18 de marzo*, IFAI.
- Guizar, J. (2011), “Obligaciones para el manejo de los recursos federales transferidos 2011”, en *Presupuesto y Contabilidad, Enfoque para Resultados*, Revista Trimestral INDETEC, núm. 9 enero-marzo.
- Gutiérrez, A. (2007), *El nuevo espacio federal en Cambio estructural de la economía mexicana*, J. Cabrera (coord.), Facultad de Economía-UNAM.
- Gutiérrez, A. (2010), *Transparencia en el Gasto Federalizado, Ponencia en el seminario Propuesta para una efectiva transparencia presupuestal presentada*, marzo, IFAI.
- Gutiérrez, A. (2010), *Entrevista sobre el sistema de armonización contable*, realizada el 30 de abril, Villahermosa, México.
- Gutiérrez, A. (2013), *Las Finanzas Públicas en México, Retos y características de una reforma*, Facultad de Economía-UNAM.
- INDETEC (2005), *Declaratoria de la Convención Nacional Hacendaria. Ley de Coordinación Fiscal*, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>>.

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFE-FM_300118.pdf>.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCE.pdf>>.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>>.

Ley General de Contabilidad Gubernamental, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf>.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>>.

Peschard, J. (2017), *Transparencia, promesas y desafíos*, Colegio de México-UNAM.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007), *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, SHCP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2007), *Diagnóstico del Sistema Tributaria y Reforma Hacendaria*, Subsecretaria de Ingresos de la SHCP.

Serna, J. (2009), *El Sistema Federal Mexicano. Un análisis jurídico*, México, Porrúa-UNAM.

SEGUNDA SECCIÓN
PARA QUÉ RECAUDAR

ESTADO, GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO ECONÓMICO

HILARIO BARCELATA CHÁVEZ*

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas México ha vivido bajo un régimen económico de libre mercado, después del retiro casi total del Estado de las actividades económicas y sociales en las cuales participaba de manera directa, y luego de implementar un profundo proceso de desregulación económica para desensamblar la elaborada *ingeniería jurídico-económica* en la que se sostenía el Estado para dirigir el desarrollo nacional.

La gran transformación que significó este proceso de reformas económicas a partir de 1983, constituyó la creación de un nuevo modelo de desarrollo con características distintas y antagónicas al precedente, por la profundidad de los cambios en los objetivos, las funciones y el contenido mismo del Estado; y de manera específica, lo que se refiere al uso y manejo de las finanzas públicas y su influencia sobre la creación y articulación de la estructura y dinámica de los procesos económicos y sociales.

En esta perspectiva se puede hablar de dos periodos distintos de la historia económica reciente del país, en cada uno de los cuales es necesario evaluar el desempeño general de la economía a la luz del comportamiento de aquellas variables relacionadas con la intervención económica del Estado, que es el elemento diferenciador de ambos periodos.

El presente capítulo tiene precisamente el propósito de realizar esa valoración mediante el análisis de la magnitud, composición y evolución de algunas variables financieras del Estado, para reconocer la enorme influencia que sobre el desarrollo nacional en general y sobre la dinámica económica y el bienestar social en particular, logra alcanzar un Estado que coordina,

* Profesor-investigador de la Universidad Veracruzana.

controla, regula, produce y provee. Al mismo tiempo se trata de observar cómo la falta de esta presencia debilita de manera dramática la capacidad del país para alcanzar un crecimiento económico de largo plazo y para mejorar, de manera sistemática y continua, las condiciones de vida material de la población.

Para este fin se hace un corte histórico constituyendo estos dos grandes periodos. Uno que va de 1959 a 1982, en el que se identifica la presencia de un *Estado interventor* que jugó un papel primordial en la expansión económica que vivió México en esos momentos. De igual modo se analiza y se compara el periodo 1983-2016, observando el efecto trascendental que sobre la economía del país tiene el Estado reconstituido bajo principios neoliberales, que se deshace de las responsabilidades económicas y sociales que había tenido, definiéndose un nuevo contenido y funciones, y retirándose de las actividades económicas que realizó durante el periodo anterior.

Al final se presentan algunas propuestas de política económica que requiere el país como parte de una nueva estrategia para el desarrollo.

CRISIS Y RUPTURA

La crisis de la economía mexicana en 1982 creó los elementos necesarios para que se manifestara una profunda *crisis fiscal del Estado*.¹ Ésta fue producto de los desequilibrios financieros que se habían acumulado durante la década de los setenta y de una política económica que fue incapaz de crear los mecanismos para reorganizar y darle continuidad al *intervencionismo estatal*² en función a los nuevos problemas y necesidades, y hacerlo autosostenible financiera y políticamente.

El equilibrio inestable entre clases y grupos sociales antagónicos que había mantenido vigente el intervencionismo estatal durante más de cua-

¹ Pérdida de la capacidad de las fuentes de ingresos públicos para financiar el gasto público y para crear nuevas que permitan la continua expansión del gasto estatal. El Estado puede financiar el incremento de su gasto por tres medios: primero, mediante la creación de empresas públicas que generen ganancias, segundo mediante la deuda y tercero, mediante el incremento de las tasas impositivas y la creación de nuevos impuestos. Estas tres vías estuvieron prácticamente canceladas a partir de los ochenta en México, lo que habla claramente de una crisis fiscal del Estado.

² Proceso mediante el cual el Estado crea un conjunto de instituciones (reglas, normas, valores, principios, costumbres y agencias públicas) que le permiten modificar el comportamiento económico, político y social dentro del sistema capitalista y que a la vez, refuerzan su autonomía al cumplir con sus tareas de acumulación y legitimidad.

renta años y la *autonomía relativa*³ del Estado que la hizo posible, terminaron por resquebrajarse por dos razones:

- a) El fortalecimiento de las *clases empresariales y grupos políticos e intelectuales a favor* de la necesidad de reorganizar la economía nacional con base en un esquema de libre mercado. Este fortalecimiento les permitió acceder al poder al margen de acuerdos y alianzas con las *clases populares*,⁴ para imponer un nuevo contenido al Estado y nuevas tareas que permitirían consolidar el nuevo proyecto económico, donde el intervencionismo económico no tenía lugar.
- b) El debilitamiento político de las clases populares, resultado del quebranto de la *autonomía estatal*.⁵ La crisis fiscal y económica modificó profundamente el esquema en que estas clases recibían de parte del Estado, *incentivos* vía políticas sociales.⁶ Es decir, es una etapa de *crisis orgánica* en la que se observa un cambio en la *hegemonía del Estado*, que se sostenía en una *dominación* basada en la *coerción*, la *negociación*, el *consenso*, la *unidad ideológica* y los *beneficios sociales*. Esta hegemonía se convirtió en *pura coerción* y abrió una etapa de represión política abierta, junto con grandes fraudes electorales y el reforzamiento de las tradicionales prácticas y estructuras autoritarias de control político del *Estado Social Autoritario*,⁷ para mantener el control

³ Capacidad del aparato estatal para actuar de una manera políticamente independiente de la clase dominante, para imponer restricciones, redefinir límites y formas de participación; redistribuir incentivos, tareas, y reorientar objetivos a todas las clases, fracciones y grupos e imponer fines colectivos.

⁴ Amplio espectro de clases no propietarias, desde campesinos hasta vendedores ambulantes, pasando por los empleados, subempleados y desempleados. Y cuyo rasgo común es la subordinación que ejercen sobre ellas las clases propietarias. Subordinación que es resultado de su nula o precaria condición de propiedad de medios de producción. Estas clases, entonces, se identifican por su situación común respecto a la participación en la distribución de recursos económicos en la sociedad. Distribución que define, por un lado, su posición económica dentro del sistema y su conciencia política y por otro, restringe sus aspiraciones y medios de acción colectiva (Viviane Brachet-Márquez, *El pacto de dominación, Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996, p. 35).

⁵ Autoridad y poder para consolidar y preservar el sistema en su conjunto mediante los cuales el Estado impone a la sociedad su supremacía para cumplir con su tarea fundamental de otorgar racionalidad al sistema capitalista, mediante la implementación de medidas que permiten la expansión de la acumulación privada de capital, hacen posible el mejoramiento material de las clases populares e impulsan el desarrollo económico no conflictivo.

⁶ Acciones mediante las cuales el *Estado Social* otorga concesiones y beneficios a las clases populares, realizando así la tarea de legitimación.

⁷ Forma material que adquiere el Estado derivado del Pacto de Dominación resultado de las luchas revolucionarias de 1910 y la Constitución de 1917. Un Estado que reconoce jurídicamente la lucha de clases, que asume una política de concesiones hacia las clases populares, pero

sobre el descontento y los estallidos de las clases desplazadas y opuestas a las profundas reformas.

De este modo, se alteró de manera definitiva el equilibrio de poder entre las clases sociales y apareció una nueva forma de hegemonía, en la que las políticas sociales que favorecían a las clases populares se redujeron o desaparecieron definitivamente. El Estado Social había perdido su eficiencia y eficacia para preservar y expandir el sistema de un modo no conflictivo, lo que propició la ruptura del *Pacto de Dominación*⁸ sobre el que se sostenía.

Esta profunda transformación del Estado comenzó a operarse desde 1983 y se manifiesta de manera particular en las nuevas tareas y funciones del Estado en materia económica y social, y el renovado discurso teórico e ideológico⁹ con el cual se pretenderá reunificar material, política e ideológicamente en torno al Estado, a las fuerzas sociales opositoras, pero sin conseguirlo.

El rompimiento del Pacto de Dominación, la cancelación del modelo del Estado intervencionista y la aceptación de las tesis Monetaristas,¹⁰ son en

también la responsabilidad de impulsar la acumulación de capital, ya sea destruyendo relaciones no específicamente capitalistas, ya sea creándolas ahí en donde todavía no existen, pero cuya naturaleza política es no democrática.

⁸ Representa las formas concretas en que se negocian los conflictos permanentes y constantes entre clases, fracciones y grupos, entre capital y trabajo y la forma en que el resultado de las negociaciones, se constituyen en un conjunto de reglas de convivencia política y social administradas por el Estado, que determinan la relación de dominio-subordinación que establecen las condiciones, legalmente definidas y aceptadas, de apropiación del excedente y del reparto de los recursos económicos del sistema. De igual modo el Pacto establece los medios institucionales a disposición de las clases sociales para modificar los términos de su subordinación. Este Pacto está respaldado coercitivamente, pero es resultado de un proceso consensual, es decir, es parte de un acuerdo, de un asentimiento, porque se basa en la aceptación y apoyo social al sistema, que se renueva permanentemente a través de las reformas sociales. Así, el Pacto define, de modo estable, quién domina y gobierna, y quién se subordina.

⁹ Para una interpretación amplia sobre el significado teórico e ideológico de proceso de reformas económicas véase René Villareal, *La contrarrevolución Monetarista*, México, FCE, 1982, y Theotonio Dos Santos, "Neoliberalismo: doctrina y política", en revista *Comercio Exterior*, núm. 49, México, junio de 1999. Estas reformas quedaron integradas en lo que se conoció después como *El Consenso de Washington*, cuya primera formulación se debe a John Williamson en *Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas* en 1990. El documento establece diez temas de política económica, sobre los que, según el autor, "Washington" está de acuerdo. "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM) el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos.

¹⁰ Para una explicación más amplia sobre las medidas adoptadas en el proceso de reforma económica en México, Véase Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993, y José Luis Calva, *México, más allá del neoliberalismo*, México,

gran medida consecuencia del nuevo consenso que se extendía por todo el mundo en contra de las políticas keynesianas y de la conducción estatal de los procesos económicos.

Bajo la lógica de este nuevo orden teórico y político, las reformas que se implementaron en el país desde 1983 descansaron sobre la base de una profunda reorganización de la forma y magnitud de la intervención estatal en la economía, particularmente en: *a)* la determinación del destino y los montos del gasto público; *b)* la capacidad reguladora del Estado, y *c)* la participación como propietario de empresas y productor de bienes y servicios.

La reformulación de estos tres aspectos constituye el eje de todo el proceso de reformas, pues se parte de la consideración de que la participación directa del Estado limita e inhibe el funcionamiento adecuado del mercado, al reducir los espacios de acción y expansión empresarial privada; mientras que el volumen y destino del gasto público es identificado como el origen de la crisis fiscal y factor fundamental de la crisis económica nacional.

EXPANSIÓN DEL ESTADO, REFORMA ECONÓMICA Y CONTRACCIÓN FISCAL

La reforma económica se manifestó primordialmente en la reformulación de la concepción teórica de las finanzas públicas, su filosofía, sus objetivos y sus instrumentos. Bajo una renovada óptica liberal se impuso el principio del equilibrio fiscal y se implementó una política fiscal orientada a revertir el modelo de participación del Estado en la economía.

Este cambio es posible observarlo en la tendencia de largo plazo del gasto programable,¹¹ el cual crece 239.6% en términos desde 1970 hasta el año de 1982, a una tasa promedio anual del 9.9%. A partir de ese año, esta tendencia expansiva cambia mostrando una profunda caída, con un ritmo y en una magnitud tal que de 1983 a 2016 apenas mostró un crecimiento del 102.5% a una tasa media anual de 2.1 por ciento.

Esta contracción fiscal se muestra también en la tendencia que sigue el gasto programable como proporción del PIB, observándose que, mientras en 1970 representaba el 16.3%, en 1982 alcanzó un valor de 27%; y a partir de ese momento se redujo hasta llegar a un 16.6% en 2007, para posteriormente incrementarse hasta llegar a un valor del 20.7% en 2016.

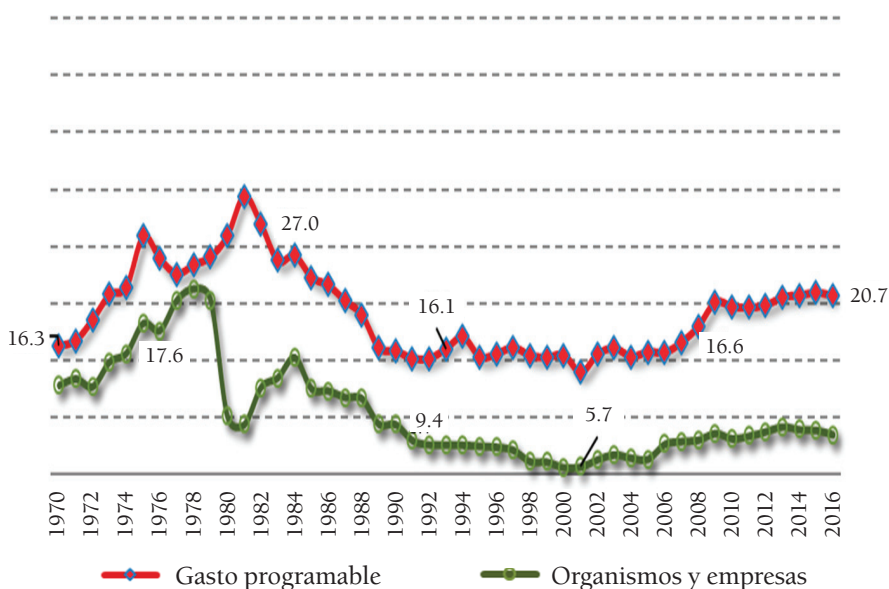
Plaza y Janés, 2000. También véase, Fernando Clavijo (comp.), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, FCE, 2000.

¹¹ Debido a que no existen datos desde 1959 en lo que se refiere a gasto programable, éste se analiza a partir de 1970 en adelante.

Si se compara el crecimiento del gasto con el tamaño de la población, puede observarse que el gasto porgramable persona creció en un 141.2% en el primer periodo, a una tasa media anual del 7%. En cambio, en el segundo creció en un 18.5% a una tasa media anual del 0.5%. Lo anterior es indicativo, en el primer periodo, de una mejor respuesta del gasto al crecimiento de las necesidades de una sociedad en expansión. En contraste, en el segundo periodo, debe entenderse como una amplia reducción de esa capacidad.

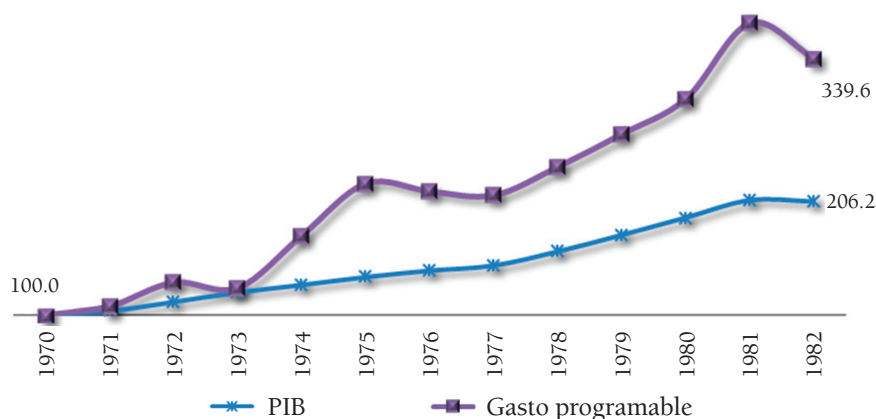
La expansión del gasto público programable de 1970 a 1982 impulsó un vigoroso proceso de crecimiento económico que se manifestó en un aumento del PIB en 204.8%, una expansión a una tasa media anual de 6.2%. En cambio, en el periodo 1983-2016 el PIB apenas creció 228.1%, a una tasa media de 2.3% anual como media anual.

GRÁFICA 1
GASTO PROGRAMABLE COMO % DEL PIB
1970-2016



FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI, estadísticas históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México, Nacional Financiera, La Economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997, SHCP, Dirección General de Estadísticas de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SSP, Cuenta de la hacienda pública federal, 1980-2007, INEGI, Banco de Información Económica, Finanzas Públicas, Gasto Presupuestal, 2008-2016.

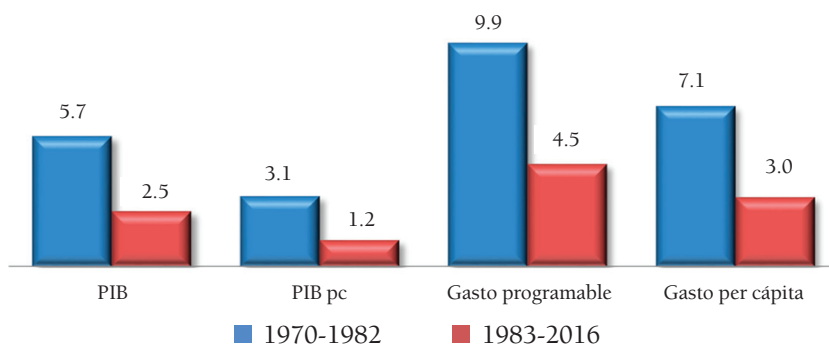
GRÁFICA 2
ÍNDICES DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA Y DEL GASTO PROGRAMABLE
AÑO BASE 1970 = 100



FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas históricas.

Asimismo, el PIB per cápita durante el primer periodo registró un crecimiento de 145.5%, a una tasa media anual de 3.2%. En contraste, en el segundo, el aumento fue de solamente 136.7% a una tasa media anual de 0.7 por ciento.

GRÁFICA 3
TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PIB Y DEL GASTO PROGRAMABLE
1970-2016



FUENTE: elaboración propia con datos de: INEGI, Estadísticas históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997. SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007. INEGI, Banco de Información económica, Finanzas Públicas, Gasto Presupuestal e Indicadores de Conyuntura, Producto Interno Bruto 2008-2016.

Esta reversión del proceso de crecimiento y de acumulación de capital se explica por la modificación de las funciones que realizaba el gasto público y el gasto del sector paraestatal, lo que constituía el principal mecanismo de impulso al crecimiento.

En este sentido vale la pena señalar la correspondencia en las tendencias de las trayectorias del gasto público, el gasto paraestatal y el PIB, a lo largo de los dos periodos antes referidos; observándose que hasta 1982 las tasas de crecimiento positivas del gasto público estatal acompañan el crecimiento del PIB, de modo que las fluctuaciones en los primeros determinan las del segundo. Para valorar la relación existente entre el gasto público y el crecimiento económico, hay que considerar que el valor del *Coeficiente de Regresión del PIB/ Gasto Programable* es de $R^2_{PIB/GT} = 0.966$ en el primer periodo, es decir, existe una alta correspondencia entre ambas variables.

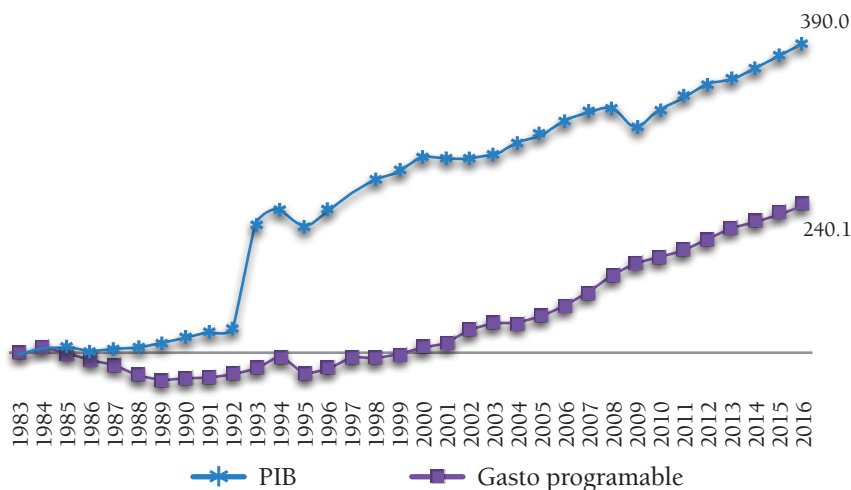
A partir de la gran depresión de 1982, deja de existir esa coincidencia entre la tendencia del gasto y el PIB, sobre todo a partir de 1986 en que la recuperación del crecimiento del PIB no va acompañada del crecimiento del gasto, el cual muestra significativas reducciones en su valor a partir de 1986, mismas que continúan en vaivén hasta 1999. Como medida de esa falta de correspondencia entre el gasto y la producción nacional, hay que observar que esta etapa, el valor que alcanza el *Coeficiente de regresión PIB/ Gasto programable* $R^2_{PIB/GT} = 0.679$, lo que evidencia la pérdida de esa relación positiva entre gasto fiscal y crecimiento.

Es decir, en gran parte de la etapa de expansión del PIB posterior a 1987, el gasto público mostró una considerable reducción y después una muy lenta recuperación; esto redujo su capacidad para participar como impulsor del crecimiento económico y evidencia que fue sustituido por otros factores que, sin embargo, no lograron propiciar el amplio y permanente crecimiento que logró el primero. Vale señalar que el crecimiento económico, particularmente a partir de 1996, está impulsado por la gran expansión del sector exportador, que se vio favorecido con la apertura comercial del país.

EL GASTO PARAESTATAL

Otro factor de vital importancia para entender el impacto de la acción del Estado sobre el crecimiento económico es el *gasto paraestatal*, es decir, gasto ejercido en organismos y empresas públicas dedicadas en su mayoría a la producción de bienes y servicios para el mercado, y que por lo mismo impulsaban la actividad productiva como proveedoras de materias primas industriales, de energía, combustibles, comunicaciones, transportes, seguridad social y apoyo a la comercialización de productos.

GRÁFICA 4
ÍNDICES DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA Y DEL GASTO PROGRAMABLE
AÑO BASE 1983 = 100



FUENTE: elaboración propia con datos de: Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997. SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007. INEGI, Banco de Información económica, Finanzas Públicas, Gasto Presupuestal e Indicadores de Conyuntura, Producto Interno Bruto 2008-2016.

En la década de los sesenta, el 79% de la producción de la industria parastatal estaba constituida por bienes de consumo intermedio; el 64% de la producción se generaba en la industria de la transformación, el 10% en la eléctrica y 15% en la minera; y la participación de estas tres en la producción total de la industria nacional era del 12.4%. Asimismo, el 50% de la producción estaba constituido por la fabricación de gasolinas y aceites, el 15% laminación secundaria y el 3% de fertilizantes.¹²

Al inicio de los sesenta este sector estaba constituido por un total de 271 entidades públicas, pero durante la siguiente década su número creció aceleradamente con el fin de contrarrestar la crisis económica nacional, impulsar la expansión petrolera y el mejoramiento del bienestar social. Todo esto le dio al Estado una capacidad muy amplia para proveerle un fuerte impulso al crecimiento económico.

En efecto, la fuerte dinámica económica impulsada por el Estado hasta 1982, se sostenía en el amplio y complejo sistema de empresas públicas y

¹² Hilario Barcelata Chávez, *Gasto público y sector paraestatal, 1917-2000*, México, Universidad de Xalapa, 2005.

organismos descentralizados encargados de producir bienes y servicios públicos y privados, cuyo ritmo de crecimiento tuvo un efecto muy amplio sobre los niveles de demanda y oferta en el país, pero también sobre los niveles de rendimiento de las empresas privadas gracias a su política de precios subsidiados que favorecían la expansión de las inversiones privadas.¹³

El gasto de este sector se duplicó al pasar de un 10.7% como proporción del PIB en 1965 hasta un 20.3% en 1982. Esta expansión impulsó un vigoroso proceso de crecimiento económico que se manifiesta en un aumento del PIB en un 318.8% de 1959 a 1982, que equivale a una expansión a una tasa media anual de 6.4 por ciento.

En cambio, en el periodo 1983-2016 el gasto paraestatal cayó hasta registrar un valor del 7.9% como proporción del PIB en 2007 y de 13.9% en 2016. Asimismo, el PIB apenas creció un 75%, a una tasa media anual de 2.5 por ciento.

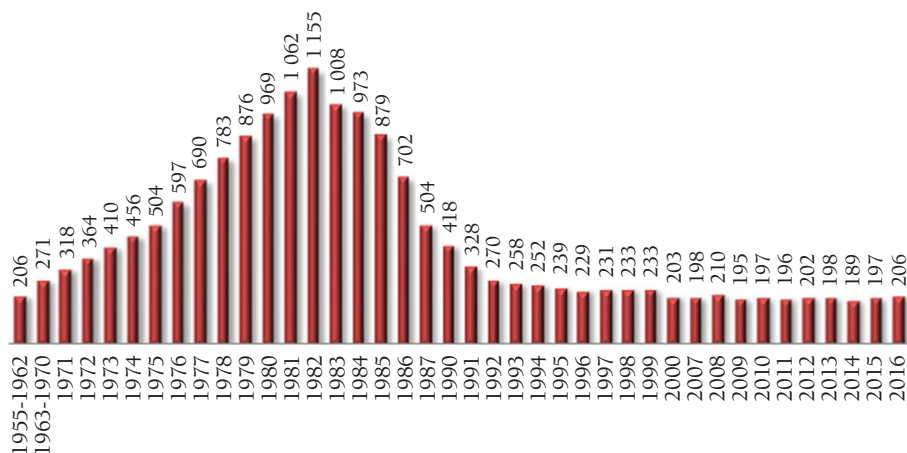
Para identificar la relación existente entre este tipo de gasto y el crecimiento económico, hay que señalar que el valor del *Coefficiente de Regresión del PIB/Gasto Paraestatal* es $R^2_{\text{PIB/GP}} = 0.9602$, lo que evidencia una estrecha relación entre ambas variables. En contraste, el valor que alcanza este indicador en el segundo periodo es de $R^2_{\text{PIB/GP}} = 0.770$, lo que refleja la pérdida de esa relación positiva entre el gasto paraestatal y el crecimiento económico.

Otro aspecto que permite observar la importancia del gasto paraestatal y el modo en que se diluye su importancia, es el peso que representa dentro del gasto total. En 1965 su participación era del 42.6%, magnitud que llegó a un nivel de 50% en 1979 impulsado por el crecimiento del gasto petrolero. Sin embargo, este gasto entró en una etapa de contracción desde principios de los ochenta, de tal modo que en 2007 su participación en el total es de 30.8%, casi 20 puntos porcentuales menos, mientras que en 2016 es de 32.9%, resultado de la disminución en el número de entidades públicas, pero también de la notable transformación que sufrió este sector en cuanto al tipo de actividades que realizaba. En este sentido es notoria la reducción del gasto destinado a Pemex, que en 1973 representó el 39% del gasto público total y el 77% del gasto paraestatal. En cambio, en 2007 significó apenas el 8% del total y 11.6% en el 2016, y tan sólo el 27% del gasto paraestatal en 2007 y 35.2% para el 2016.

Hay que señalar que el gasto destinado a Pemex también representó un factor de impulso al crecimiento económico, lo cual se corrobora al calcular para el periodo 1970-1982 el *Coefficiente de Regresión PIB/Gasto de Pemex* $R^2_{\text{PIB/GPEMEX}} = 0.7285$, que contrasta con el que se observa para el periodo

¹³ Hilario Barcelata Chávez, *Gasto público y sector paraestatal*, op. cit.

GRÁFICA 5
EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL. NÚMERO DE ENTIDADES PÚBLICAS
1959-2016



FUENTE: elaboración propia con datos de José Ayala, Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana, FCE, INEGI, Estadísticas históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997. SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007. Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal DOF 2008-2016.

1983-2007, que es de tan sólo $R^2_{\text{PIB/GPEMEX}} = 0.5693$, lo que significa que el gasto en Pemex también dejó de ser impulsor del crecimiento económico.

De lo anterior se puede afirmar que la caída del gasto público total y la pérdida de su capacidad para generar crecimiento se debió en buena medida a la contracción del gasto paraestatal. Y que, a su vez, la caída del gasto paraestatal es resultado de la reducción del gasto de Pemex, el cual, por lo mismo, disminuyó su capacidad para influir en la dinámica económica. Es decir, que el proceso de privatización del sector paraestatal redujo la participación del Estado en las actividades económicas y canceló sus posibilidades de seguir operando como factor de crecimiento económico. Esto representa una profunda alteración del contenido del gasto total y de su función de promotor del desarrollo económico, particularmente porque significa la pérdida del elemento que le otorgaba capacidad para influir en el proceso de acumulación de capital. Por esta razón, es posible decir que el crecimiento del PIB se independiza tanto del gasto paraestatal, como del gasto programable. Es decir, el crecimiento económico ya no guarda una relación significativa con estas variables presupuestales, de modo que adquiere un

GRÁFICA 6
GASTO DEL SECTOR PARAESTATAL COMO % DEL PIB
1965-2016



FUENTE: elaboración propia con datos de: INEGI, Estadísticas históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, la economía Mexicana en cifras, 1990; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997, SHCP, Dirección general adjunta de estadística de la hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SSP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007. INEGI, Banco de información económica, Finanzas Públicas, Gasto presupuestal e indicadores de Coyuntura, Producto Interno Bruto 2008-2016.

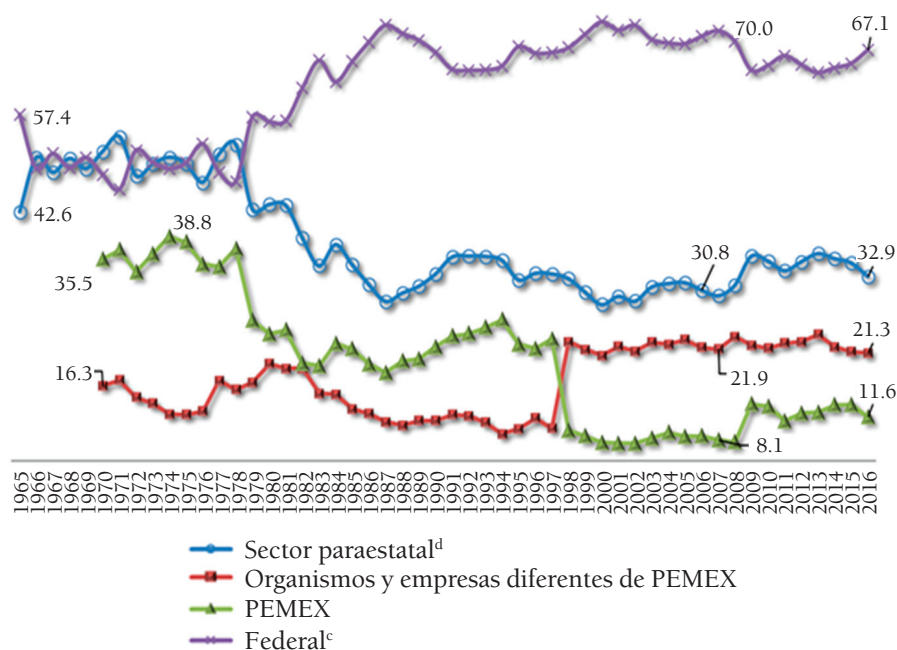
comportamiento tendencial independiente de ellas. Aunque bajo esta nueva circunstancia, las posibilidades de crecimiento económico se volvieron limitadas.

EL GASTO ECONÓMICO

Al analizar el gasto en su *clasificación funcional*¹⁴ se puede conocer la manera en que se ha utilizado el gasto público y los propósitos u objetivos socioeconómicos que persigue, es decir, se presenta el gasto según la naturaleza de los bienes y servicios gubernamentales que se compran.

¹⁴ Esta clasificación fue incorporada al Presupuesto Público en 2003 y con base en ella, el gobierno federal reclasificó las estadísticas del gasto desde 1980. Para años anteriores se utiliza aquí la clasificación propuesta por James Wilkie, *The Mexican Revolution, Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, University of California Press, 1973, p. 43.

GRÁFICA 7
ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO POR RAMOS ADMINISTRATIVOS
1965-2016 (% DEL TOTAL)

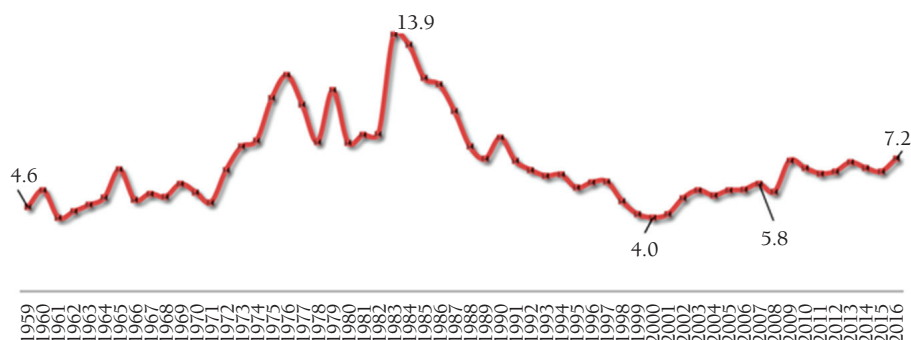


FUENTE: elaboración propia con datos de: INEGI, Estadísticas Históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México. Nacional financiera, la economía mexicana en cifras, 1990, INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997. SHCP, Dirección general adjunta de estadística de la hacienda pública. Unidad de planeación económica de la hacienda pública, Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007, INEGI, Banco de Información Económica, Fianzas Públicas, Gasto presupuestal, 2008-2016.

Interesa aquí valorar el comportamiento del *Gasto en Funciones de Desarrollo Económico*,¹⁵ que es un tipo de gasto que contribuye, promueve, fomenta y apoya la expansión de la producción, la comercialización y en general el crecimiento económico. Esto significa que representa un mecanismo para impulsar las actividades productivas, el empleo y la acumulación de capital; por ello su presencia y evolución determinan en buena medida la evolución de la economía nacional en conjunto, particularmente en este periodo de expansión productiva.

¹⁵ Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Agropecuario y Forestal, Temas Laborales, Temas Empresariales, Servicios Financieros, Turismo, Ciencia y Tecnología, Temas Agrarios, Desarrollo Sustentable.

GRÁFICA 8
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO EN FUNCIONES ECONÓMICAS
COMO % DEL PIB, 1959-2016



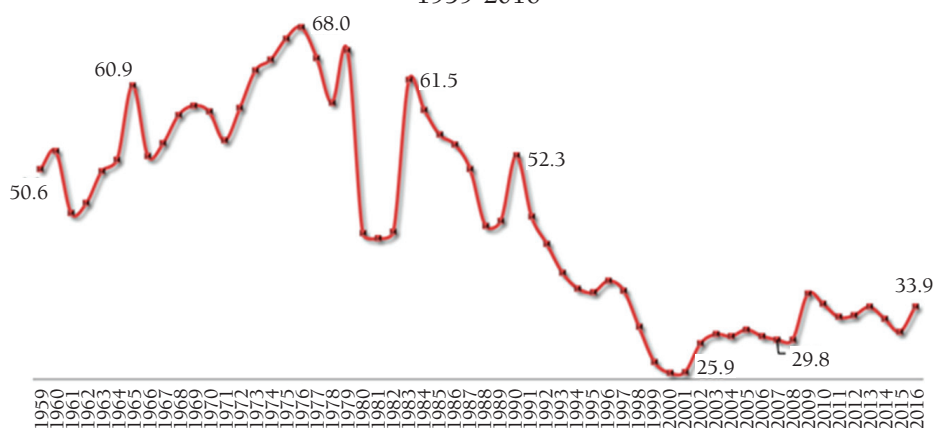
FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas históricas, tomo II, sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, el ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997, SHCP, Dirección General adjunta de Estadísticas de la Hacienda Pública, Unidad de planeación Económica de la Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda pública Federal, 1980-2007, INEGI, Banco de Información Económica, Finanzas Públicas, Gasto Presupuestal, 2008-2016.

Destaca el importante crecimiento que tuvo este tipo de gasto al pasar un 4.6% como proporción del PIB en 1959 a un 13.9% en 1983. A partir de este año, se reduce de manera considerable, de modo que ya en 2007 representa tan sólo el 5.8% y en 2016 el 7.2 por ciento.

El peso que significa este tipo de gasto puede observarse también en su participación en el total del gasto. En 1959, el gobierno destinaba el 50.6% de sus recursos a *Gasto Económico*. Para 1976 alcanzó una proporción del 68%. A partir de 1983 inicia una reducción continua y acelerada, de tal manera que para 2007 era del 29.8% del total y en 2016 de 33.9%. Evidentemente, esta considerable disminución restó capacidad a la economía nacional para mantener el ritmo de crecimiento de las décadas anteriores y modificó la estructura productiva nacional, transformó la capacidad de los sectores económicos para responder a las necesidades de desarrollo, y alteró de manera definitiva las posibilidades del Estado de incidir sobre la dinámica económica nacional.

Es posible observar la relación y la influencia entre el gasto económico y el crecimiento económico mediante el cálculo del *Coefficiente de Regresión PIB/Gasto Económico*, mismo que alcanza un valor para el periodo 1959-1982 de $R_{PIB/GE} = 0.8990$. En cambio para el periodo 1983-2016, este mismo coeficiente alcanza un valor de $R^2_{PIB/GE} = 0.5659$, lo cual significa que esta relación virtuosa entre ambas variables está desapareciendo.

GRÁFICA 9
GASTO PÚBLICO EN FUNCIÓN ECONÓMICA COMO % DEL TOTAL
1959-2016



FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas históricas, tomo II, sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, el ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997, SHCP, Dirección General adjunta de Estadísticas de la Hacienda Pública, Unidad de planeación Económica de la Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda pública Federal, 1980-2007, INEGI, Banco de Información Económica, Finanzas Publicas, Gasto Presupuestal, 2008-2016.

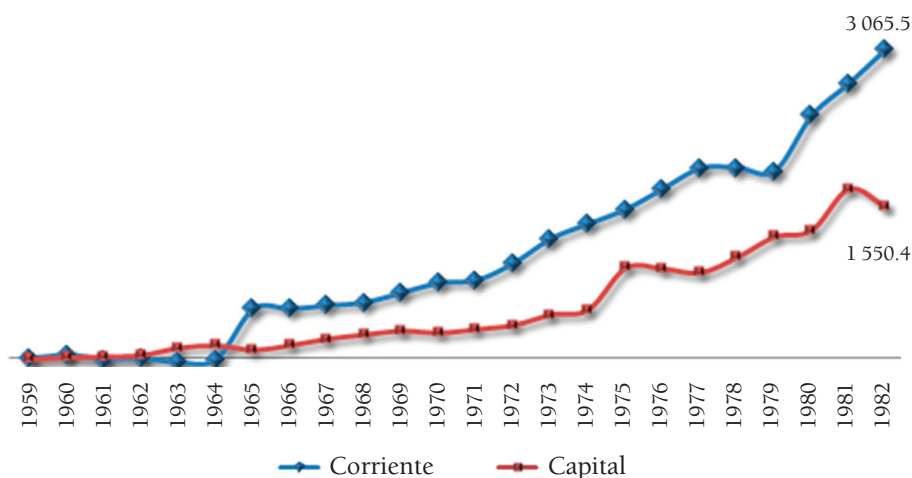
EL GASTO DE CAPITAL

El tipo de bienes y servicios en que gasta el Estado constituye otro de los factores que define la posibilidad de que se pueda impulsar el crecimiento económico mediante el presupuesto público.

La *Clasificación Económica* permite analizar el gasto de manera que puede identificarse en qué se gasta, y de este modo entender cómo el gasto está influyendo en la economía. Para ello se agrupa al gasto en *Gasto Corriente* que se refiere al que se usa para la compra de bienes que permiten realizar las actividades administrativas y de operación para el funcionamiento normal del gobierno. El *Gasto de Capital* también llamado *Gasto de Inversión*, se utiliza para la realización de obras de infraestructura y proyectos de inversión que contribuyen a incrementar los activos fijos del Estado, y su capacidad para proveer bienes y servicios a la sociedad.

Durante el periodo de expansión productiva 1959-1982, el gasto de capital tuvo un incremento de 1 450%, que si bien es la mitad del crecimiento del gasto corriente en el mismo periodo, representa un aumento sustancialmente alto, que le llevó a que creciera de un 4.6% como proporción del PIB en 1959, hasta un 12.3% en 1981.

GRÁFICA 10
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA Y DEL PIB.
ÍNDICE DE CRECIMIENTO AÑO BASE =1959 (1959-1982)

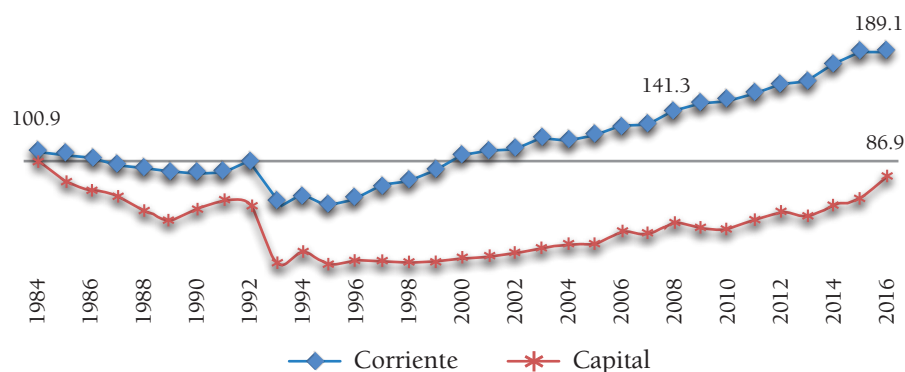


FUENTE: elaboración propia con datos de: INEGI, Estadísticas históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997. SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007.

Este comportamiento contrasta con el observado durante el periodo 1983-2016, cuando este mismo tipo de gasto creció un 394.7%, lo que propició que como porcentaje del PIB se redujera a un 4.2% en 2007 y alcanzará únicamente 5.5% en 2016. Esto implica una importante merma de la capacidad del Estado para impulsar la expansión económica, misma que se vio reflejada en el hecho de que el PIB mostró un crecimiento sumamente reducido comparado con la etapa anterior, tal como ya se mencionó antes. El *Coficiente de Regresión PIB/Gasto de Capital* reconoce esta influencia del gasto de capital en el crecimiento, pues para el periodo 1959-1982 es de $R^2_{PIB/GC} = 0.9565$, en tanto que para el periodo 1983-2007 es de $R^2_{PIB/GC} = 0.5659$. Una vez más se constata la pérdida de la capacidad del gasto para influir en el rumbo de la actividad económica nacional.

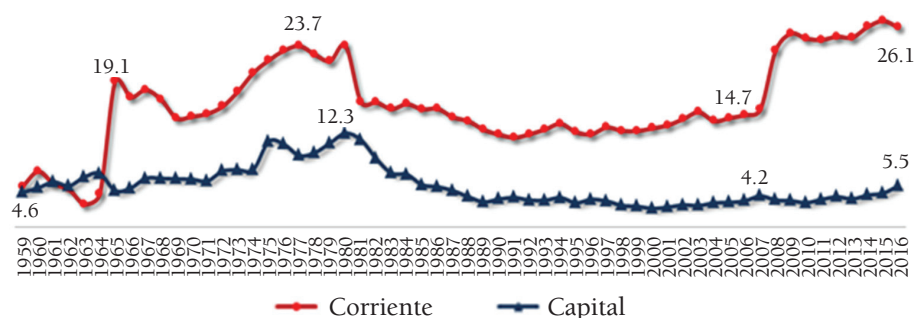
De lo anterior puede concluirse que tres de los instrumentos más poderosos para impulsar el crecimiento económico tuvieron un aumento muy importante en su magnitud durante el periodo 1959-1982, sirviendo como soporte para la expansión económica del país. El gasto de capital creció a una tasa promedio anual del 12.7%, el gasto económico lo hizo a una tasa del 13.9% y el gasto paraestatal al 8.3%. En cambio, durante el periodo

GRÁFICA 11
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA Y PIB.
ÍNDICE DE CRECIMIENTO AÑO BASE = 1983 (1983-2016)



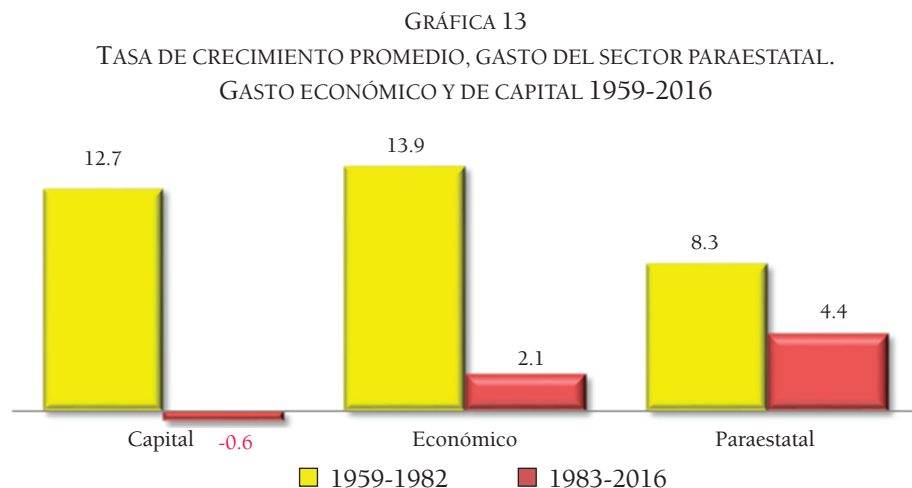
FUENTE: elaboración propia con datos de: INEGI, Estadísticas históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997. SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007. INEGI, Banco de Información económica, Finanzas Públicas, Gasto Presupuestal 2008-2016.

GRÁFICA 12
GASTO DEL SECTOR PÚBLICO EN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA COMO % DEL PIB
1959-2016



FUENTE: elaboración propia con datos de: INEGI, Estadísticas históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997. SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007. INEGI, Banco de Información económica, Finanzas Públicas, Gasto Presupuestal 2008-2016.

1983-2016, el gasto de capital disminuyó en -0.6%; el económico creció en 2.1% y el paraestatal aumentó un 4.4%. Evidentemente, esto se reflejó en los pobres resultados en materia de crecimiento del PIB que ya se señalaron.



FUENTE: elaboración propia con datos de: INEGI, Estadísticas históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997. SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007. INEGI, Banco de Información económica, Finanzas Públicas, Gasto Presupuestal 2008-2016.

EL GASTO SOCIAL

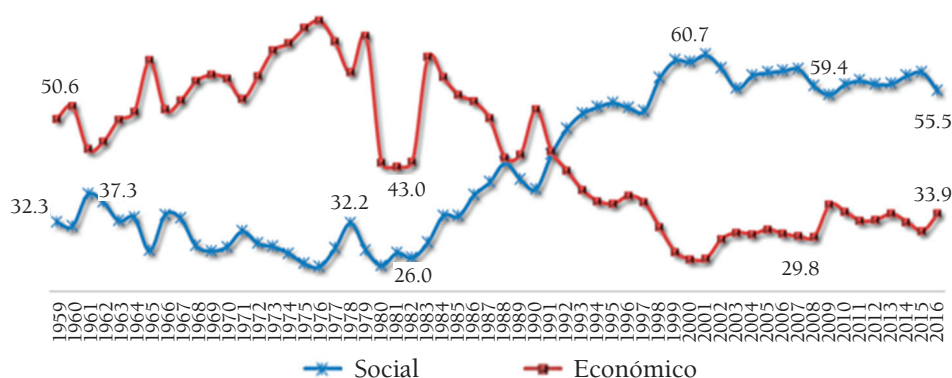
Como se ha visto, el profundo ajuste en la política de gasto público a partir de 1983 respondía al objetivo de dar estabilidad a la economía a través del equilibrio presupuestal, bajo la consideración de que la inflación y las distorsiones en los mercados tenían su origen en el déficit público. Para ello se llevó a cabo un proceso de reorganización de las prioridades presupuestales del Estado, particularmente modificando sus tareas productivas y sociales. Esto canceló la vía de las reformas sociales practicada hasta 1982, lo cual se manifestó en una reducción del ritmo de crecimiento del *Gasto Social*¹⁶ que de 1959 a 1982 tuvo un incremento del 1 790%, mientras de 1983 a 2016 sólo creció un 139.8 por ciento.

¹⁶ Se entiende como aquel que contribuye al desarrollo social. En él se incluyen los gastos del sector educación y cultura, salubridad, asistencia y programas hospitalarios, beneficencia y seguro social. De ahí que se observen en éste rubro gastos en educación, salud, asistencia, agua

Es interesante observar que a pesar de este diferencial en su incremento, durante el primer periodo el gasto social no alcanzó a representar una proporción mayor al 37% del total (en 1961) y en 1982 era tan sólo del 26%. En cambio en el segundo periodo alcanzó una proporción de hasta 61% en 2001 y fue del 59% en 2007, y en 2016 terminó en 55.5 por ciento.

Esto no significa que durante el primer periodo el *Gasto Social* no haya sido importante, sino que el *Gasto Económico* lo era mucho más y por lo mismo provocaba que el porcentaje de participación del gasto social fuera reducido. En el periodo siguiente la reducción del gasto económico hace que el gasto social pueda incrementar su participación, aunque su magnitud y su crecimiento sea menor que en el periodo anterior.

GRÁFICA 14
GASTO PÚBLICO EN CLASIFICACIÓN FUNCIONAL COMO % DEL TOTAL
1959-2016



FUENTE: elaboración propia con datos de: INEGI, Estadísticas históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997. SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007. INEGI, Banco de Información económica, Finanzas Públicas, Gasto Presupuestal 2008-2016.

También hay que apuntar que la política social aplicada hasta antes de 1982 había estado contenida en la política económica, razón por la cual tenía un efecto mucho más amplio y profundo que la aplicada posteriormente cuando se desliga de ésta, y se utiliza sobre todo para amortiguar el impacto de los ajustes realizados a las funciones del Estado.

potable, servicios médicos a empleados y gastos del sector paraestatal que ofrece servicios para el bienestar social tales como el ISSSTE, IMSS, etcétera.

En este sentido es importante abundar sobre el hecho de que la política social implementada en el marco del *Estado social* parte del reconocimiento jurídico de una serie de *derechos sociales* que el Estado debe tutelar, toda vez que los mecanismos de mercado son incapaces de proveerlos.

El Estado articula su política social a su política económica, orientada a resolver los problemas de empleo, distribución del ingreso y de la capacidad adquisitiva del salario mediante el uso de los recursos públicos. Todo esto va aunado a una cobertura pública de seguridad social, salud, educación, abasto, vivienda, alimentación y creación de infraestructura básica.

La característica esencial en el uso del gasto público para atender estas necesidades fue el establecimiento de instituciones estatales que implementaban programas de mediano y largo plazo, donde los criterios de asignación del gasto social estaban determinados por una lógica de justicia distributiva en el sentido rawlsiano.¹⁷ Por ejemplo, la política social estaba orientada al mejoramiento de las remuneraciones y el consumo popular mediante el otorgamiento de subsidios y un amplio sistema de abasto popular a través de Conasupo y sus filiales: Codisupo (1963) con 1 964 tiendas, la mayoría en zonas urbanas marginales; Diconsa (1968) y Liconsa, que resolvían no sólo el problema de la escasez de los productos y evitaban la especulación, sino que además los ofrecían a precios inferiores a los de mercado. Al mismo tiempo, la utilización de los precios de garantía y las barreras arancelarias a la importación de granos¹⁸ para completar el apoyo al consumo y la producción de básicos.

Vale la pena mencionar también la política de salarios mínimos como parte de esta política social de bienestar, que permitió que esta variable creciera de 1959 a 1976 en un 178.3% en términos reales gracias a una *política de compensación de la inflación pasada* que buscaba proteger el poder adquisitivo del salario y con ello mantener el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores. Cabe señalar que a partir de ese año se implementa un conjunto de medidas para restaurar *el proceso de acumulación de capital*,¹⁹ que se había deteriorado durante los primeros años de la

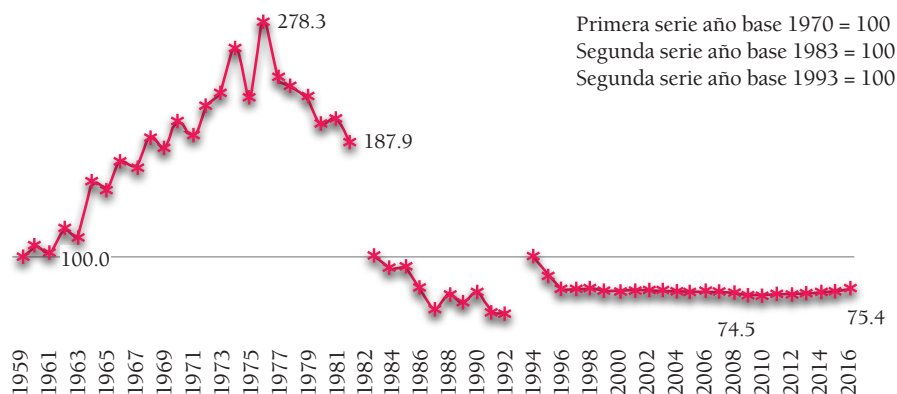
¹⁷ Es una idea de justicia, desarrollada por John Rawls, que considera que ningún aumento en el bienestar del individuo rico compensa una reducción del bienestar de un individuo pobre. Como el bienestar de la sociedad depende del bienestar de la persona situada en la peor situación. La sociedad alcanzaría una mejor posición si mejora la situación de esta persona, pero no así, si mejora el de las otras, es decir, si se respeta el "principio de diferencia". Véase John Rawls, *Una teoría de la justicia*, México, FCE, 1979. Para una discusión precisa sobre este aspecto véase también Robert Paul Wolff, *Para comprender a Rawls*, México, FCE, 1988.

¹⁸ Para una discusión teórica sobre los contenidos de la política social véase Hilario Barcelata Chávez, "Política y gasto social", en revista *Urna*, núm. 2, Xalapa, Veracruz, CEE, 1996.

¹⁹ Juan Antonio Escalante, "Restauración y transición en el modelo de desarrollo", en Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, 1981, pp. 709 ss.

década de los setenta; y la política salarial cambia a una política que ajustaba el salario mínimo indexándolo a la *inflación futura esperada*, la que normalmente era mayor que el incremento salarial.²⁰ De esta manera, el incremento permanente de la inflación, por sus efectos diferenciados sobre los salarios y las utilidades, jugó un papel funcional en la restauración de la acumulación de capital, pues la pérdida de los trabajadores propiciada por la caída del salario real, se convirtió en utilidades de las empresas, gracias a que el incremento de los precios de los productos era mayor que el incremento del costo de la fuerza laboral. En el mismo sentido operó el incremento de la productividad del trabajo, que en un contexto de contracción salarial, incrementó las utilidades y mejoró la eficiencia de las empresas. Gracias al sostenimiento y profundización de esta política a partir de 1983 y dada la persistente y ampliada inflación, el salario registró una caída, que lo llevó a que en 2016 representara el 77% del que estaba vigente en 1993, deteriorando el bienestar social.

GRÁFICA 15
ÍNDICE DE CRECIMIENTO DEL SALARIO MÍNIMO



FUENTE: elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas históricas y Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

A partir de 1983 y como resultado de la profunda modificación de los arreglos sociales y políticos sobre los que se sustentaba el Estado, se modifica el contenido y la fundamentación filosófica, teórica y práctica de la política social. Este acontecimiento es crucial pues representa un salto cualitativo de profunda significación.

²⁰ Andrés E. Marinakis, *Minimum Wage Fixing México*, International Labor Organization, 1999.

La política social del *Estado neoliberal* nace separada de la política económica, la que por otro lado se presenta como ajena a toda preocupación de orden social. El Estado ya no es el eje de la promoción de los derechos sociales. La política social cancela como objetivo la redistribución del ingreso y el mejoramiento salarial. Se dismantelan los mecanismos de abasto y subsidios a la alimentación y se reducen los esquemas de cobertura en seguridad social, salud y educación, privatizando instituciones creadas para la atención al bienestar social.

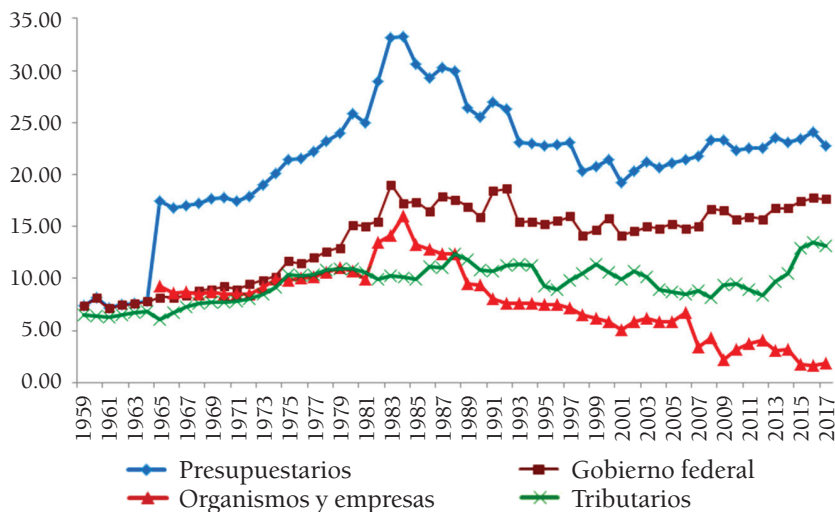
El nuevo enfoque de la política social estará orientado a la atención de las clases y grupos sociales marginados, con programas de combate a la pobreza y generación de empleos temporales. Y aunque es un enfoque que intenta reducir la discriminación que impide la igualdad de oportunidades, resulta incapaz de resolver la insatisfacción de las necesidades no atendidas e incorporar a los individuos a otro nivel material de vida, y en ese sentido termina por postergar su mejoramiento de modo indefinido y reproducir su pobreza.

LA POLÍTICA DE INGRESOS

Hay que destacar que la expansión del gasto público durante el periodo 1959-1982, estuvo sustentada en una importante expansión de los ingresos públicos, a pesar de las limitaciones que tuvo, y que fueron resultado de un atrofiado sistema tributario que permitía enormes privilegios fiscales, que no sólo limitaban el tamaño de la base tributaria, sino que además propiciaban una enorme regresividad en la tributación directa. Privilegios tales como el anonimato en las acciones, partes sociales, títulos de crédito y depósitos bancarios generadores de intereses y dividendos que impedían la globalización de los ingresos y la tributación progresiva. Pero también como consecuencia de la política de precios bajos de los bienes y servicios producidos por el Estado; lo que permitió la expansión de las empresas privadas, pero provocó una profunda descapitalización del sector paraestatal, debido al quiebre de su ciclo de acumulación de capital. Esto afectó su capacidad para autofinanciar la expansión productiva y lo obligó a demandar cada vez mayores recursos por transferencias o vía endeudamiento.

Aún así los ingresos presupuestarios del Estado crecieron de un 7.35% del PIB en 1959 a un 23.9% en 1979; los del gobierno federal pasaron del 7.35% al 12.9% en los mismos años. Y los tributarios del 6.5 al 10.9%. Asimismo, los del sector paraestatal pasaron del 9.3% al 13.4% de 1965 a 1982. Sin embargo, a partir de 1983 también se perdió el ritmo de crecimiento que se tenía, de tal modo que los ingresos presupuestarios pasaron

GRÁFICA 16
INGRESOS PÚBLICOS SEGÚN ACTIVIDAD
COMO % DEL PIB (1959-2017)



FUENTE: elaboración propia con datos de: INEGI, Estadísticas históricas, Tomo II, Sistema de cuentas nacionales de México. Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras, 1990; INEGI, El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1991, 1997. SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública. Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1980-2007. INEGI, Banco de Información económica, Finanzas Públicas, Gasto Presupuestal 2008-2016.

de 33.2% en 1983 a 24.1% en 2016; y los del gobierno federal pasaron de 19% a 17.8% en los mismos años, los tributarios de un 10.3 a 13.5% y los del sector paraestatal de un 14.2% a sólo 1.7% en 2016, lo cual representa una reducción considerable de estos últimos. Esto, por supuesto, deterioró la capacidad del Estado para mantener los niveles de gasto e impidió resolver la crisis fiscal del Estado.

CONCLUSIÓN PRELIMINAR

Los resultados que aquí se observan, evidencian el poder del Estado para propiciar crecimiento económico; y que su retiro de las actividades productivas propicia una pérdida del dinamismo económico. En otras palabras: la reducción del gasto público y de la presencia del Estado en la economía, debilitaron las bases del crecimiento económico nacional e hicieron más difícil y lenta la recuperación. Pero no sólo eso, estas bases estaban ligadas al

mercado interno, a un crecimiento que permitía la expansión del empleo, las remuneraciones y el consumo popular; a un crecimiento que sostenía un proceso de desarrollo interno de la industria, mediante la creación y sostenimiento de cadenas productivas que daban estabilidad y autonomía al crecimiento y que abrían oportunidades de mejoramiento material para las clases populares.

Las nuevas bases sobre las que se cimentó el crecimiento económico a partir de 1983 están ligadas a los mercados externos, a la expansión de variables que quedan fuera del control de los agentes económicos nacionales y del propio Estado. Como consecuencia, el crecimiento ya no representa mejoras permanentes en el empleo, en las remuneraciones y en el consumo popular. Estas nuevas bases, además de ser incapaces de impulsar el *desarrollo industrial masivo*, destruyen cadenas productivas y promueven un proceso de *industrialización selectiva* dominado por los grandes grupos económicos, muchos de ellos transnacionales. El crecimiento se ha vuelto inestable, pero sobre todo ha dejado de impulsar el desarrollo nacional.

FUNCIONES DEL ESTADO EN UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

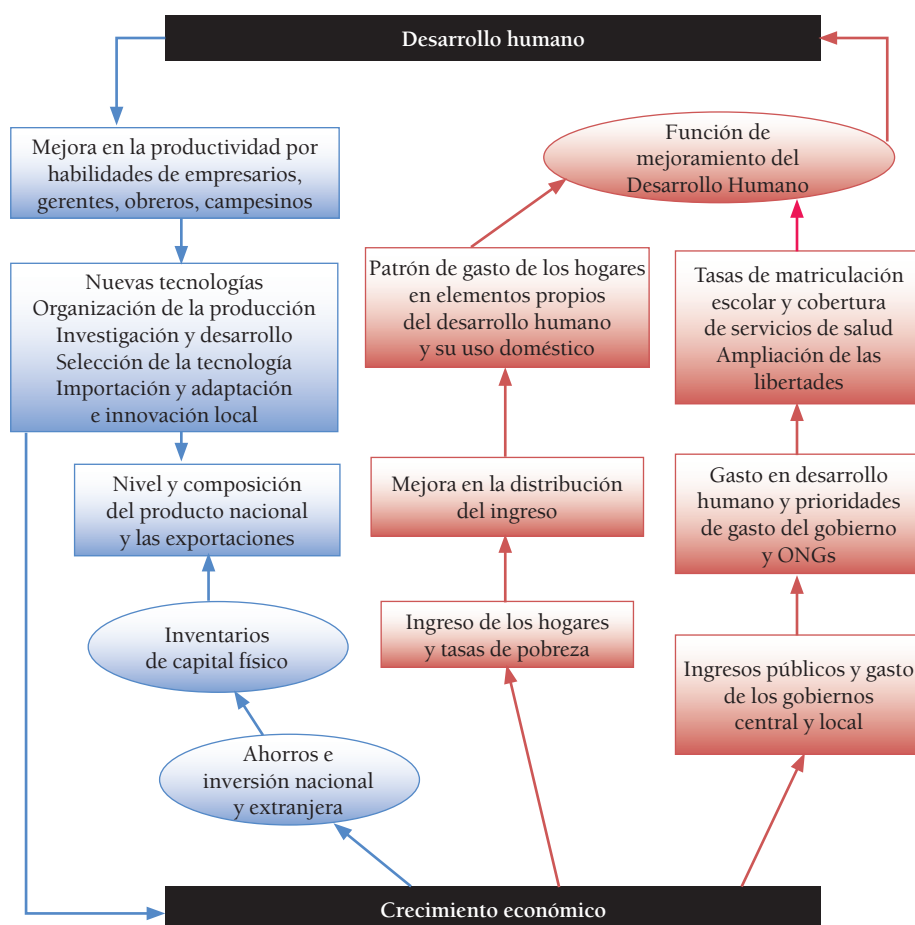
Los problemas del desarrollo en México siguen requiriendo soluciones que se encuentran más allá del mercado y que definitivamente son responsabilidad del Estado. Por ello resulta necesario construir una nueva estrategia de desarrollo nacional, la cual por principio debe estar basada en la reconstitución del *Pacto Social*, entendido como el conjunto de acuerdos básicos que requiere la sociedad para garantizar la estabilidad política sobre la cual será posible consensuar, construir y ejecutar dicha estrategia. Un pacto que contribuye a legitimar el papel del Estado y sus responsabilidades en el ámbito económico y social; y permite crear un *patrón de funciones estatales* generalmente aceptadas.

También es necesaria la reformulación y creación de las instituciones clave para el desarrollo, para lo que se requiere que el Estado establezca:

- Sistemas legales no discrecionales.
- Normas que otorguen seguridad a los derechos de propiedad.
- Mecanismos de depuración de las burocracias para que actúen imparcialmente, con honestidad y con eficiencia.
- Una política social de largo plazo que incremente la equidad, garantice la inclusión y esté integrada a la política económica.
- Medidas para impulsar el crecimiento económico que genere empleo de calidad en la magnitud que se demanda.

- Medidas para reducir la heterogeneidad y desequilibrios estructurales entre sectores productivos y regiones.
- Políticas que subordinen el sistema económico a objetivos sociales más amplios.
- Acciones que amplíen el uso y generación de nuevas tecnologías.
- Libertades que garanticen el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.

DIAGRAMA 1
CRECIMIENTO ECONÓMICO-DESARROLLO HUMANO



FUENTE: Gustav Ranis, Frances Stewart, Alejandro Ramirez, "Economic Growth and Human Development", *World Development*, vol. 28, núm. 2, 2000, Great Britain, p. 198 y Gustav Ranis Frances Stewart, *Economic Growth and Human Development in Latin America*, CEPAL, diciembre, 2002.

Las variables incluidas en las acciones que se enuncian antes, están íntimamente ligadas y tienen la capacidad de generar círculos virtuosos de crecimiento y desarrollo. Esto es así porque el crecimiento económico y el desarrollo humano son procesos que se condicionan y refuerzan mutuamente²¹ al formar una cadena de factores en la que el primero es fuente de recursos que permiten mejoras sustanciales en el desarrollo humano; y el mejoramiento de éste es el medio para impulsar el crecimiento gracias a que el avance en las capacidades de las personas aumenta la productividad.

Asimismo hay que considerar que existe una relación estrecha que se refuerza mutuamente entre el desarrollo humano, el crecimiento económico y la tecnología. Esta relación es capaz de crear un círculo virtuoso en al menos tres sentidos, porque:

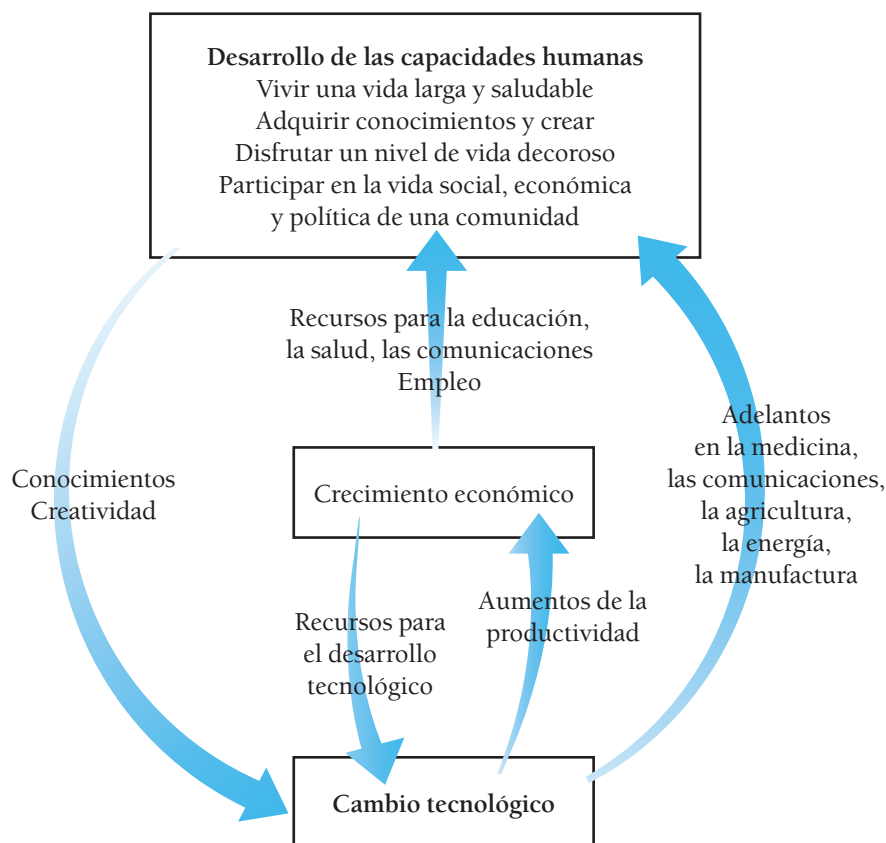
- Las innovaciones tecnológicas elevan de modo directo la calidad de vida de las personas y el disfrute de sus libertades, ya que mejoran la salud, la nutrición, los conocimientos y aumentan las posibilidades de participar más activamente en la vida social, económica y política del país.
- Las tecnologías influyen en el crecimiento económico gracias a que aumenta la productividad.
- El desarrollo humano es un instrumento para impulsar la innovación tecnológica porque los mayores niveles de educación propician mayores contribuciones a la creación y difusión de la tecnología. Habrá más investigación y desarrollo, y productores de mayor nivel de educación que podrán aprender, dominar y aplicar las nuevas técnicas con mayor facilidad y eficacia. De igual modo, la libertad social y política, la participación y el acceso a los recursos materiales, crean condiciones que alientan la creatividad popular.²²

Esta conexión virtuosa sólo estará garantizada si se crea o se reforma el marco institucional que permita que los recursos se distribuyan de manera más igualitaria a nivel social, y que se orienten a influir positivamente en la actividad productiva. Para ello se requiere la intervención estatal y políticas públicas que incrementen: a) la magnitud y el alcance del gasto público; b) la proporción del gasto público que se orienta al gasto social y en

²¹ Gustav Ranis, Frances Stewart, Alejandro Ramirez, "Economic Growth and Human Development", *World Development*, vol. 28, núm. 2, 2000, Great Britain, p. 198, y Gustav Ranis, Frances Stewart, *Economic Growth and Human Development in Latin America*, CEPAL, diciembre, 2002.

²² PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2001*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, 2001.

DIAGRAMA 2
CRECIMIENTO ECONÓMICO, TECNOLOGÍA Y DESARROLLO



FUENTE: PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2001*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, 2001.

capacidades como porcentaje del PIB; c) la proporción del gasto público en desarrollo humano; d) la proporción del gasto que se asigna a “áreas sociales prioritarias”; e) el nivel de inversión en capacidades.

Además es necesario: a) reducir la desigualdad en la distribución del ingreso entre hogares y personas; b) mejorar el patrón de gasto de los hogares para promover su uso en alimentación, servicios de educación, la salud y otras necesidades fundamentales. Asimismo, se requiere la creación de instituciones sociales y económicas que permitan eliminar la privación de libertades fundamentales que deben disfrutar los individuos y que son fundamentales para la expansión del desarrollo humano, la reducción de

la pobreza y el crecimiento económico. Esto significa que una aplicación óptima del gasto público deberá estar orientada a financiar acciones públicas que permitan alcanzar un conjunto de libertades que garantizan el desarrollo del país, específicamente: a) libertades sociales y de protección social; b) las libertades económicas.

El Estado debe adquirir la responsabilidad de expandir las *libertades sociales y de protección social*. Particularmente medidas que estén orientadas a crear capacidades productivas por acumulación de conocimientos y destrezas, que pueden ser usadas con fines productivos para obtener una remuneración. Estas medidas son: a) mejoramiento y ampliación del capital humano de las personas; b) universalización del acceso a los sistemas de formación, sin exclusiones; c) garantía del derecho al acceso a los sistemas de educación; d) provisión estatal de los sistemas de educación de manera universal y gratuita; de libre acceso y que genere conocimientos y capacidades de calidad, que sean útiles para incorporarse al mercado.

También es necesaria la expansión de las *libertades económicas*, mediante: a) la universalización del acceso a recursos financieros; b) provisión de la infraestructura necesaria para la actividad productiva; c) provisión de los métodos de organización y gestión para mejorar el desempeño de las empresas, organizaciones y productores individuales y su incorporación al mercado.

En primer lugar se trata de crear un conjunto de oportunidades que permitan que el poseedor de *capital humano* pueda tener acceso al *capital físico* (máquinas de trabajo, herramientas, terrenos, edificios, casas, locales, marcas, patentes y derechos de autor) y al *capital financiero* (el dinero en efectivo para comprar capital físico). En este sentido se requiere garantizar el libre y no discriminatorio acceso a los recursos financieros. El trato inequitativo puede propiciar que no sea posible romper el círculo vicioso de la pobreza al permitir que las desigualdades pasen de una generación a otra y la pobreza se repita de generación tras generación. El Estado está obligado a romper ese círculo. Para ello es necesario:

- Promover la justicia en los mercados financieros, de modo que toda la población, particularmente la de bajos ingresos, pueda acceder más fácilmente al crédito y los seguros y de este modo pueda explotar sus capacidades y conocimientos.
- Crear una estrategia que masifique el crédito y el aseguramiento de bajo costo, que sirva de catalizador de las actividades productivas de la mayoría de la población que no tiene empleo, pero que cuenta con habilidades o saberes que no puede activar por falta de capital físico o financiero.

En segundo lugar, se requiere:

- Dar acceso a los productores a la infraestructura económica (caminos, obras de abastecimiento de agua y saneamiento y telecomunicaciones, mercados, centrales de abasto, etc.) que son cruciales para la realización de actividades productivas y la creación y acumulación de riqueza.
- Transformar los métodos tradicionales de producción y organización para cambiar las estructuras productivas tradicionales en estructuras de corte empresarial o cooperativo que puedan participar con ventajas en el mercado, mediante la creación y perfeccionamiento de: *a)* habilidades y capacidad gerencial para el trabajo; *b)* capacidades colectivas para generar, adaptar y asimilar tecnologías, es decir, la producción endógena de tecnología y modelos de gestión de la innovación tecnológica; *c)* crear los mecanismos que permitan la organización cooperativa de los productores para que puedan incorporarse al mercado, a través de la creación y gestión de modelos de integración productiva para abastecer al mercado y para realizar compras conjuntas abaratando costos; *d)* ampliar y mejorar oportunidades de incorporación al mercado laboral.

Este esfuerzo de ampliación del gasto y de las funciones del Estado requiere también la implementación de: 1) reglas claras de disciplina fiscal y transparencia en el ejercicio del gasto público; 2) una vigilancia permanente en su cumplimiento; 3) mecanismos adecuados de evaluación, así como criterios de eficiencia para la gestión estatal.

Por último, es necesario puntualizar que la amplia expansión del gasto público que requiere la aplicación de las medidas de política económica que aquí se proponen, exige un amplio incremento de los ingresos que percibe el Estado. Por ello es vital que al mismo tiempo que se reformula la política presupuestaria y se reorganiza la actividad del Estado, se resuelva de manera definitiva la precariedad de la recaudación de ingresos públicos mediante una profunda *Reforma tributaria* que amplíe los niveles de recaudación bajo criterios de eficiencia y equidad.

Desde luego, hay que reconocer que en la actualidad apelar a la intervención del Estado para impulsar un proceso de desarrollo económico genera temor y riesgo de autoritarismo, corrupción, ineficiencia e impunidad. Sin embargo, hay que separar el problema en dos:

- Por un lado, la capacidad que le debemos reconocer al Estado como *institución* para modificar el comportamiento económico, político y

social del resto de personas y organizaciones, así como establecer un marco jurídico que cambie la forma en que opera el sistema económico.

- Por otro lado, la necesidad de crear un marco jurídico e institucional necesario y suficiente para evitar que se imponga una línea autoritaria que desvíe los objetivos sociales del Estado hacia objetivos y beneficios particulares por la vía de la ilegalidad y la ineficiencia. El mandamiento estatal, aunque sea un acto de autoridad, no es *per se* un acto de autoritarismo. Tampoco los funcionarios públicos son por naturaleza corruptos ni su conducta irremediabilmente incorregible. El funcionamiento del Estado es perfectible y su corrección depende del funcionamiento correcto de las instituciones: *democracia y legalidad*, lo cual implica el perfeccionamiento de la vida institucional y requiere la necesaria creación y consolidación de un esquema de contrapesos y límites jurídicos.

Es necesario buscar nuevos mecanismos para reformular las bases del desarrollo nacional, pero éstas deberán girar en torno a una revaloración del papel del Estado en el crecimiento y en el mejoramiento del bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE.
- Ayala, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana*, FCE.
- Barcelata Chávez, Hilario (1996), "Política y gasto social", en *Revista Urna*, núm. 2, Xalapa, Veracruz, CEE.
- Barcelata Chávez, Hilario (1997), "El PRI y la crisis del sistema político mexicano", en *Confluencias*, núm. 7, Xalapa.
- Barcelata Chávez, Hilario (2005), *Gasto público y sector paraestatal, 1917-2000*, Universidad de Xalapa.
- Barcelata Chávez, Hilario (2007), "El Estado en el desarrollo económico y humano", en José Luis Calva, *Agenda para el desarrollo*, México, UNAM-Porrúa.
- Brachet-Márquez, Viviane (1996), *El pacto de dominación, Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México.
- Calva, José Luis (2000), *México, más allá del neoliberalismo*, México, Plaza Janés.
- Clavijo, Fernando (comp.) (2000), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, FCE.

Cuentas de la Hacienda Pública Federal 1990-2007.

Dos Santos, Theotonio (1999), "Neoliberalismo, Doctrina y política", en *Comercio Exterior*, núm. 49, junio, México.

Escalante, Juan Antonio (1981), "Restauración y transición en el modelo de desarrollo", en Rolando Cordera, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, FCE, pp. 709 ss.

INEGI, *Banco de Información Económica*, INEGI.

INEGI, *Estadísticas históricas, Tomo II*, INEGI.

INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México*, INEGI.

INEGI, (1986, 1991 y 1997), *El ingreso y el gasto público en México*.

Marinakakis, Andrés E. (1999), *Minimum Wage Fixing México*, International Labour Organization.

Nacional Financiera (1990), *La economía mexicana en cifras*.

Ocampo, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro, globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, México, CEPAL/Norma.

O'Connor, James (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York, Sn. Martin's Press.

Rawls, John (1979), *Una teoría de la justicia*, México, FCE.

Villareal, René (1982), *La contrarrevolución monetarista*, México, FCE.

Wolff, Robert Paul (1988), *Para comprender a Rawls*, México, FCE.

Williamson, John (1990), *Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas*.

Wilkie, James, W. (1973), *The Mexican Revolution, Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, University of California Press.

LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DEL MODELO NEOLIBERAL EN MÉXICO

FORTUNATO CUAMATZIN BONILLA*
LUIS AUGUSTO CHÁVEZ MAZA*

PRESENTACIÓN

El propósito del presente capítulo es abordar el tema de la inversión pública en México (ofreciendo argumentos y evidencia empírica) y el papel que ha tenido en los últimos años en el marco de la vigencia del modelo neoliberal, con una política económica que ha alentado el predominio del mercado en la asignación de recursos y ha reducido de manera significativa el gasto público, sobre todo el de inversión, afectando así las condiciones generales de producción y con ello el crecimiento y desarrollo económicos.

Para ello, el trabajo se estructura de la siguiente manera. Una primera parte aborda el tema de la importancia de la inversión pública; posteriormente se exponen los aspectos más importantes que definen a la economía mexicana en la etapa actual. Finalmente, se presenta el papel que ha tenido y tiene la inversión pública en México en la actualidad, en la que prevalece el modelo neoliberal.

LA IMPORTANCIA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

En trabajos anteriores hemos abordado el tema de la importancia que tiene la inversión pública para el crecimiento y desarrollo económicos (Cuamatzin, 2006); existe una vasta bibliografía sobre el tema, por lo que en este apartado ofreceremos una síntesis de esos trabajos y añadiré algunos elementos nuevos.

Un primer aspecto que hay que considerar es la diferencia entre inversión real e inversión financiera; la inversión real es aquella en la que se desti-

* Profesores-investigadores de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

nan recursos para la producción de bienes y servicios, ya sea por medio de la creación de una nueva empresa o negocio, la ampliación de la infraestructura existente o bien a través de la puesta en marcha de nuevas tecnologías o nuevas formas de organización de la producción; este tipo de inversión significa el aumento de la capacidad productiva, tanto en términos micro como macroeconómicos. Por su parte, la inversión financiera representa el destino de recursos en la adquisición de instrumentos financieros que no necesariamente se orientan hacia la ampliación de la capacidad productiva, sobre todo en periodos y situaciones en las que la especulación con este tipo de instrumentos absorbe recursos importantes, tanto a nivel interno (hacia el interior de los países) como a nivel global, generando inestabilidad y burbujas que terminan explotando y afectando al sector real.

Un segundo aspecto a considerar tiene que ver con los enfoques teóricos que explican los determinantes fundamentales de la inversión. Un primer enfoque se deriva de la perspectiva clásica (o neoclásica) de la economía, para la cual el principal determinante del gasto de inversión es la tasa de interés, que representa el costo del dinero y que se determina por la interacción entre la oferta y la demanda de fondos prestables existentes en la economía; así, un aumento en la tasa de interés afectará negativamente el gasto de inversión y una disminución generará un aumento del gasto de inversión. El segundo enfoque se enmarca en la perspectiva keynesiana en la cual se plantea que el gasto de inversión o demanda de fondos prestables es una variable inestable que depende fundamentalmente de las expectativas de obtención de beneficios por parte de los empresarios; de esta manera, una disminución de la tasa de interés no necesariamente provocará un incremento del gasto de inversión si las expectativas de los empresarios son negativas.

Finalmente, una tercera característica de la inversión que es importante mencionar es su doble papel o función que cumple en la economía; por el lado de la demanda, representa un gasto en bienes y servicios que genera un incremento de la producción total en el corto plazo; por el lado de la oferta, representa una ampliación de la capacidad productiva que incrementa el producto en el mediano y largo plazo; esta doble función de la inversión es lo que le otorga un papel fundamental en el crecimiento y desarrollo económico.

El tema del gasto en inversión pública se ubica también en la disputa de dos enfoques teóricos. Un primer enfoque se relaciona con el llamado “efecto desplazamiento” que consiste en la hipótesis de que todo gasto gubernamental significa un desplazamiento de gasto privado; lo que significa que un aumento adicional de gasto público (ya sea en gasto corriente o de

inversión) compite por un nivel dado de recursos en el mercado de fondos prestables, que presiona al alza a la tasa de interés, lo que provoca una disminución de la demanda de recursos por parte del sector privado. El supuesto que está en la base de esta hipótesis es que la economía se encuentra en una situación de pleno empleo. Un argumento adicional de este enfoque tiene que ver con la afirmación de que la calidad de gasto del gobierno es baja, afectando con ello la eficiencia en la asignación de los recursos; por el contrario, el gasto privado, dado que enfrenta riesgos y competencia, eleva la eficiencia económica.

El otro enfoque teórico sobre la inversión pública se ha denominado como “hipótesis de complementariedad”; varios son los argumentos implicados. Primero, la situación normal de la economía no es la de pleno empleo, sino que siempre existe cierto grado de desempleo de recursos, por lo que un aumento del gasto público no necesariamente desplaza al gasto privado, ya que la tasa de interés puede no ser afectada en estas condiciones. Segundo, la relación de causalidad no va del ahorro a la inversión, sino viceversa, de la inversión al ahorro (Hernández Mota, 2010); es decir, no es suficiente que existan recursos disponibles, sino que es fundamental que existan condiciones propicias para que pueda generarse la inversión productiva. En este sentido, el papel del Estado para crear estas condiciones se vuelve fundamental; de esta manera, una política para alentar el ahorro a través de la tasa de interés corre el riesgo de fomentar la especulación financiera. De esta manera:

[...] el crecimiento y la inversión dependen no tanto de la capacidad de generar ahorro *ex ante*, sino de que el gobierno y sociedad el [Estado en sí] creen las condiciones propicias para la inversión productiva, lo cual implica que la eficacia de las acciones de la política económica para impulsar el crecimiento económico depende no tanto de su efecto en el ahorro, sino del que tenga sobre la inversión (Hernández Mota, 2010:62).

Tercero, la naturaleza de la inversión pública tiene que ver precisamente con la creación o mejoramiento de condiciones generales para alentar la inversión privada, esto es, con la creación de infraestructura económica y social. Este tipo de gasto requiere de montos significativos de inversión, de periodos largos de maduración y de la necesidad de enfrentar altos niveles de riesgo, por lo que difícilmente lo puede hacer el sector privado; se puede decir lo mismo con el gasto destinado a elevar las condiciones de salud y los niveles de educación de la población; y con el gasto destinado a la investigación científica y modernización tecnológica, o con la inversión en sectores que resultan estratégicos para un país, tales como: telecomunicaciones, energéticos, seguridad alimentaria, seguridad nacional, entre otros.

Esta función del Estado en la creación de condiciones propicias para la inversión productiva se ha visto confirmada en experiencias como el periodo de reconstrucción posterior a la Segunda Guerra Mundial y la salida a la crisis mundial de 1929-1933. Se puede concluir entonces que, más que una relación de exclusión, existe una relación de complementariedad entre la inversión pública y la inversión privada; más específicamente, la inversión pública alienta y promueve la inversión privada y, con ello, el crecimiento y desarrollo económicos.

EL MODELO ACTUAL DE DESARROLLO Y LA ECONOMÍA MEXICANA

En este apartado se exponen las características actuales que definen a la economía mexicana, que en lo fundamental reflejan el agotamiento del modelo actual de desarrollo, resultado de varias décadas ya de orientar la política económica en nuestro país.

Siguiendo a Ros (2015), la economía mexicana en la actualidad se caracteriza en lo fundamental por un lento crecimiento acompañado de una alta desigualdad económica y social. Esta situación se explica por la existencia de varias trampas o círculos viciosos que la retroalimentan, y que se ubican en diferentes ámbitos: el mercado interno, el sector financiero, la política fiscal y la dimensión social. Pasamos a explicar cada uno de ellos.

La trampa del mercado interno débil

Ante el estancamiento secular de la economía mundial y los signos de debilidad de la economía de Estados Unidos, el modelo de desarrollo hacia afuera por medio de la promoción de las exportaciones enfrenta un problema estructural, ya que el mercado interno no puede constituirse en motor del crecimiento económico. La figura 1 representa la trampa en el mercado interno.

Como puede observarse, el estancamiento secular en la que se encuentra desde hace ya varios años la economía mexicana ha generado una precarización del mercado laboral que se expresa en dos fenómenos relacionados estrechamente: salarios bajos e incremento del porcentaje de población que se ubica en la informalidad; esta situación provoca un bajo poder de compra de la población o demanda agregada limitada, lo que a su vez retroalimenta el lento crecimiento. En efecto, como se ha planteado en el punto anterior, la economía mexicana tiene tasas de crecimiento actuales de alrededor de 2.5 por ciento, a todas luces muy por debajo de su tasa potencial y de lo

FIGURA 1
LA TRAMPA DEL MERCADO INTERNO DÉBIL



FUENTE: elaboración propia.

que requiere la gran cantidad de jóvenes que se incorpora cada año al mercado laboral.

Por su parte, en el mercado laboral las condiciones de contratación son cada vez más onerosas para los trabajadores, lo que tiene su origen en la crisis de 2008 que profundizó la precarización del trabajo como principal estrategia para enfrentar la crisis por parte de las empresas; esta situación se complementa con el aumento sin precedentes de la población de trabajadores que se ubica en el sector informal de la economía, que para el mes de julio de 2017 se ubicó en 57 por ciento (SHCP, 2017); es decir, casi el 60 por ciento de la población ocupada se encuentra en una situación de informalidad que, además de afectar los ingresos públicos, presionan a la baja a los salarios del sector formal de la economía. Sin duda alguna, este escenario constituye una limitación importante para que el mercado interno se transforme en un detonante del crecimiento económico, ya que:

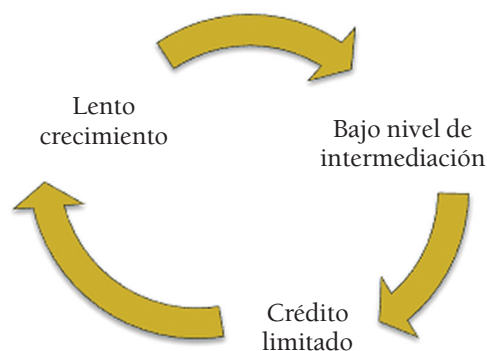
A partir del año 2000 y hasta 2014, la evolución del salario medio y del salario mínimo ha acompañado y se ha convertido en un factor cocausal del estancamiento económico. El resultado neto de este constante proceso devaluatorio del salario —iniciado en los ochenta— es la pérdida del poder adquisitivo en un 75 por ciento a nivel nacional (CDMX, 2014:10).

La trampa del bajo nivel de intermediación financiera

El estancamiento económico genera un bajo nivel de ahorro, lo que impacta en forma negativa el nivel de intermediación financiera o de recursos dispo-

nibles para la inversión productiva; lo que a su vez retroalimenta el lento crecimiento. La figura 2 expresa esta situación.

FIGURA 2
TRAMPA DEL BAJO NIVEL DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA



FUENTE: elaboración propia.

El comportamiento del sector financiero en México se caracteriza por una paradoja: por un lado, ha experimentado en los últimos años un crecimiento significativo, pero este crecimiento no ha contribuido al desarrollo económico. En efecto, algunos indicadores dan cuenta de esta situación. En el caso del sector bancario por ejemplo, en el año 2000 había tan sólo 35 instituciones autorizadas, para 2012 este número creció a 48, lo que significó un crecimiento del 37 por ciento. En el mismo sentido, el margen financiero del sector bancario, que representa la diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva de interés, ha tenido también una tendencia ascendente en los últimos años. De acuerdo con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), los activos totales del sector se incrementaron en 5.2 por ciento anual para el mes de septiembre de 2017; y el rendimiento sobre capital contable aumentó hasta en un 14.47 por ciento anual (CNBV, 2017).

Sin embargo, por otro lado, existe un evidente estancamiento del crédito total como porcentaje del PIB, que no rebasa el 16 por ciento para el caso de México; lo que contrasta con el monto que alcanza este indicador en otros países. El cuadro 1 presenta una muestra de crédito total como porcentaje del PIB para diferentes países.

Como puede observarse, la diferencia entre países como Holanda y Singapur con México son abismal; incluso países latinoamericanos como Chile, Brasil y Argentina se encuentran por arriba de nuestro país. A su vez, lo que ha crecido en México de manera desmesurada es la colocación de tarjetas de

CUADRO 1
CRÉDITO TOTAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

<i>País</i>	<i>Crédito total como porcentaje del PIB</i>
Holanda	307.5
Singapur	245.8
España	72.7
Chile	57.2
Estados Unidos	46.9
India	38.2
Brasil	33.6
Argentina	17.5
México	15.7

FUENTE: Morales *et al.* (2013).

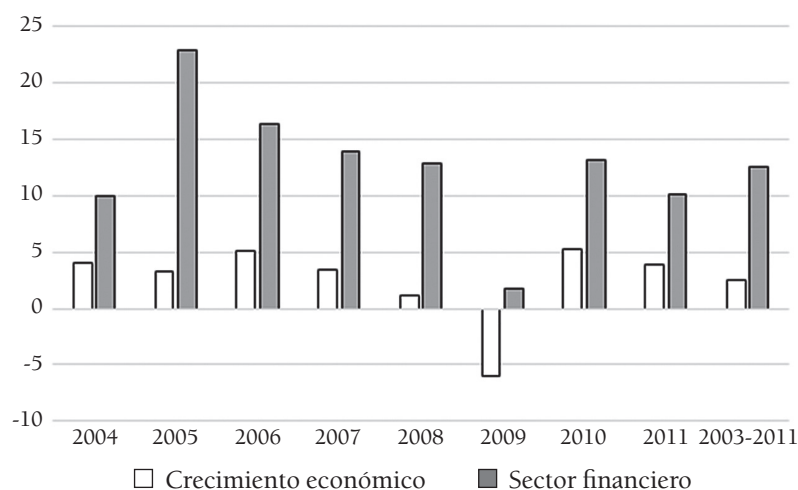
crédito, que superan ya los 24 millones; lo que ha generado un aumento importante del crédito al consumo en detrimento del crédito a otras actividades (Morales *et al.*, 2013).

La situación anterior se expresa en un comportamiento diametralmente distinto entre el comportamiento del sector financiero y el comportamiento de la economía en su conjunto, lo que puede observarse en la gráfica 1.

Para todos los años que se consideran, el comportamiento del sector financiero está por encima del comportamiento económico; incluso en 2009, cuando la economía decreció en seis por ciento, el sector financiero tuvo una variación positiva, aunque baja. Para todo el periodo considerado, mientras que el sector financiero creció en 12.5 por ciento, la economía en su conjunto apenas creció en 2.5 por ciento, lo que habla de la escasa o nula contribución al crecimiento y desarrollo económicos por parte del sector financiero. De esta manera:

Si bien el sector financiero presenta una dinámica considerable [...] su aportación al total del PIB es todavía inferior a la del sector industrial y comercial, aquí notamos que su evolución sigue un patrón que difiere al mostrado por la economía nacional, y los efectos positivos de su crecimiento no se vieron reflejados en mayor medida en la actividad económica del país (Morales *et al.*, 2013).

GRÁFICA 1
COMPORTAMIENTO ECONÓMICO Y DEL SECTOR FINANCIERO EN MÉXICO
(TASAS DE CRECIMIENTO)

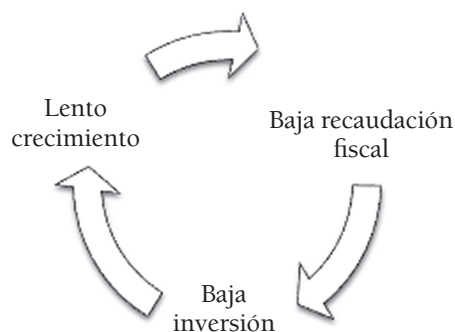


FUENTE: Morales *et al.* (2013).

La trampa del bajo nivel de ingresos públicos

El estancamiento económico por medio del desempleo, subempleo e informalidad, provoca un bajo nivel de recaudación tributaria, lo que tiene como resultado un bajo nivel de gasto público, afectando principalmente el gasto de inversión pública; lo que a su vez retroalimenta el bajo crecimiento, situación que se expondrá con mayor detalle en el punto siguiente de este trabajo. La figura 3 presenta esta situación.

FIGURA 3
TRAMPA DEL BAJO NIVEL DE INGRESOS PÚBLICOS

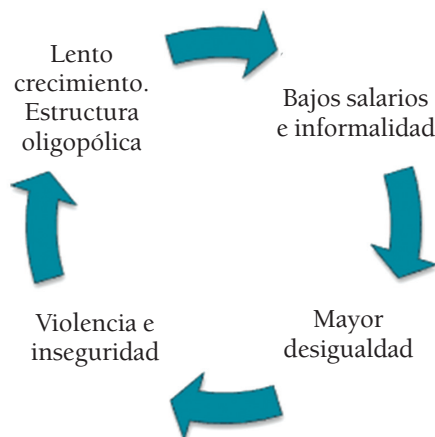


FUENTE: elaboración propia.

Trampa de la violencia y la inseguridad

El lento crecimiento y la estructura oligopólica de la economía generan bajos salarios y alto nivel de informalidad, han profundizado en forma importante la desigualdad económica y social, lo que ha llevado a incrementar de manera significativa los niveles de inseguridad y violencia en el país; esta situación ha provocado en varias regiones del país condiciones poco propicias para la inversión, afectando con ello el crecimiento y desarrollo económico. La figura 4 representa esta situación.

FIGURA 4
TRAMPA DE LA VIOLENCIA E INSEGURIDAD



FUENTE: elaboración propia.

Aun cuando no es propósito del presente trabajo analizar con profundidad la dimensión social de la crisis y el deterioro de la convivencia social, interesa destacar aquí las consecuencias negativas que tiene inevitablemente sobre la inversión productiva, el crecimiento y el desarrollo económicos. Como nunca antes, el poder de las grandes empresas trasnacionales ha crecido de manera desmesurada. El informe OXFAM reporta que:

En términos de facturación, en la actualidad 69 de las mayores entidades del mundo son empresas, no Estados [...]. Sin embargo, las grandes corporaciones no comparten la riqueza que generan, sino que su funcionamiento está cada vez más al servicio de los ricos. La creciente presión para reducir los costes y generar beneficios para las personas que poseen y dirigen dichas empresas, y el auge del capitalismo clientelar están abriendo un abismo entre los más ricos y el resto de la población (2015:19).

En el caso de México, de acuerdo a la revista *Expansión*, estas son las 16 empresas más grandes en México de acuerdo al volumen de sus ventas:

CUADRO 2
EMPRESAS MÁS GRANDES QUE OPERAN EN MÉXICO
DE ACUERDO A SU VOLUMEN DE VENTAS

<i>Lugar</i>	<i>Compañía</i>	<i>País de origen</i>	<i>Sector</i>
1	Petróleos Mexicanos	México	Minería, petróleo y gas
2	América Móvil	México	Medios y telecomunicaciones
3	Walmart de México	Estados Unidos	Comercio minorista
4	Comisión Federal de Electricidad	México	Electricidad, agua y gas
5	Fomento Económico Mexicano	México	Bienes de consumo
6	Alfa	México	Holding
7	General Motors de México	Estados Unidos	Automotriz y autopartes
8	Cemex	México	Cemento, cerámica y vidrio
9	Chrysler de México	Estados Unidos	Automotriz y autopartes
10	Grupo Bimbo	México	Bienes de consumo
11	BBVA Bancomer	España	Servicios financieros y seguros
12	Nissan Mexicana	Japón	Automotriz y autopartes
13	Coca-Cola FEMSA	México	Bienes de consumo
14	Volkswagen de México	Alemania	Automotriz y autopartes
15	BANAMEX	Estados Unidos	Servicios financieros y seguros
16	Ford Motor Company	Estados Unidos	Automotriz y autopartes

FUENTE: *Expansión* (2015).

De acuerdo a la información del cuadro anterior, de las 16 empresas más grandes que operan en México, la mitad de ellas (ocho) son de origen extranjeras. Este mayor poder de las grandes empresas se basa en la imposición de su poder de mercado a través de márgenes elevados, lo que les permite minimizar sus costos reduciendo los salarios y estableciendo condiciones más precarias en la contratación y las relaciones laborales, provocando de esta manera una mayor desigualdad económica y social.

En la situación opuesta de los trabajadores, el salario mínimo lleva ya varias décadas de deterioro constante, coincidiendo con la crisis económica de los años ochenta y la imposición del modelo neoliberal. El cuadro 3 muestra esta evolución.

CUADRO 3
VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL
DEL SALARIO MÍNIMO EN MÉXICO

<i>Periodo</i>	<i>Variación porcentual anual</i>
1950-1959	10.8
1960-1969	4.5
1970-1979	0.3
1980-1989	-6.9
1990-1999	-3.2
2000-2014	-5.6

FUENTE: CDMX (2014).

Como puede observarse, el salario mínimo tiene un crecimiento promedio anual hasta la década de los años setenta; a partir de los años ochenta, el comportamiento es negativo, lo que se traduce —sin duda alguna— en una pérdida del poder adquisitivo de la población trabajadora y en una mayor desigualdad en la distribución del ingreso en nuestro país. De acuerdo al último Informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), existen en el país 53.4 millones de pobres, lo que equivale al 43.6 por ciento de la población total y 9.4 millones en situación de pobreza extrema, lo que equivale al 7.6 por ciento de la población total (CONEVAL, 2017).

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) nos presenta la siguiente información, resultado de la última Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares aplicada en 2016 (INEGI, 2017:1):

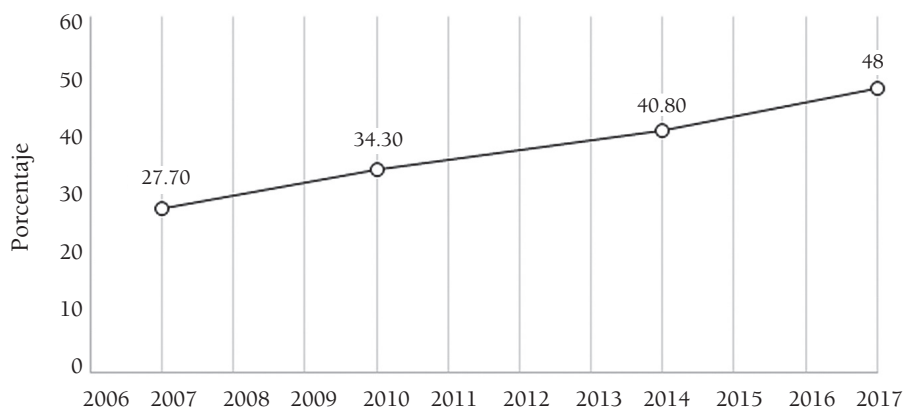
- El 30 por ciento de los hogares con mayores ingresos (deciles VIII, IX y X) concentraron el 63.3 por ciento de los ingresos corrientes totales, mientras que el 30 por ciento de los hogares con menores ingresos (deciles I al III) participan con el nueve por ciento del ingreso.
- El décimo decil de los hogares en México captó 21 veces más ingresos que el primero.
- Los hogares del primer decil tuvieron un ingreso promedio al trimestre de 8 166 pesos, es decir, 91 pesos por día por hogar, que en términos de los perceptores por hogar se traduce en un poco más de 37 pesos diarios.
- En el décimo decil, dicho ingreso fue de 168 855 pesos. Es decir, 1 876 pesos diarios por hogar, que en términos de perceptores implica casi 766 pesos diarios.

Esta profunda desigualdad en la distribución del ingreso en nuestro país, junto con la inexistencia de un Estado de derecho que alienta la impunidad, la corrupción y la delincuencia, han constituido un verdadero caldo de cultivo para que la convivencia social se deteriore a grados extremos con las consecuencias y costos sociales que todos debemos enfrentar actualmente; situación que, sin duda alguna, ha afectado las condiciones para la inversión productiva y con ello el crecimiento y el desarrollo económicos.

Una característica adicional de la economía mexicana actualmente tiene que ver con el endeudamiento, que en caso del sector público ha alcanzado niveles muy elevados. Esta información se presenta en la gráfica 2 con datos del saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP) para los años recientes.

El SHRFSP representa el monto total de obligaciones financieras del sector público, en el que se incluyen tanto las entidades adscritas al sector público como las entidades privadas que actúan por cuenta del gobierno federal. Para 2018 se considera en este rubro la deuda neta del sector público (balance público), la deuda de los PIDIREGAS (Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público), la deuda del IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario), el Programa de Deudores, la banca de desarrollo y fomento, así como otros registros presupuestarios (SHCP, 2017). Como puede observarse, este indicador tiene una tendencia creciente y la última cifra de 2017 alcanza el 48 por ciento del PIB, es decir, la deuda pública total se aproxima a la mitad de la producción total de bienes y servicios generados por el país, lo cual es sumamente preocupante debido a que una buena parte de los recursos fiscales tendrán que destinarse a cubrir el costo financiero de la deuda. Al respecto el propio gobierno federal admite que el escenario de las finanzas públicas para 2018 considera un aumento en el gasto no programable derivado del incremento

GRÁFICA 2
SALDO HISTÓRICO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS
DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO
(PORCENTAJES DEL PIB)



FUENTE: SHCP (2017).

en el costo financiero, de tal manera que el gasto programable se convierte en la variable de ajuste (SHCP, 2017), lo que sin duda alguna significa menos recursos para la inversión pública y el desarrollo social; finalmente, representa un componente de inestabilidad y riesgo, ya que varias calificadoras han empezado a castigar la calificación de la deuda pública mexicana, lo cual puede estimular la salida de capitales.

Para finalizar este apartado, se ofrece un panorama sobre los riesgos actuales que enfrenta la economía mexicana y que sin duda alguna pueden afectar negativamente su comportamiento. El cuadro 4 presenta este escenario.

Los riesgos internos

El caso de la demanda interna deprimida y la violencia e inseguridad ya se han abordado anteriormente.¹ Los recortes al gasto público se han venido implementando ya desde hace algunos años como resultado del estancamiento económico (baja recaudación fiscal), la disminución de los ingresos

¹ Se puede añadir que el Banco de México reporta que en encuestas realizadas por este instituto a empresas, un gran porcentaje de ellas han reportado tener afectaciones por el problema de inseguridad en el país (Banco de México, 2017).

CUADRO 4
RIESGOS ACTUALES DE LA ECONOMÍA MEXICANA

<i>Riesgos internos</i>	<i>Riesgos externos</i>
Demanda interna deprimida	Renegociación del TLCAN
Recortes presupuestales	Estancamiento de la economía mundial y de Estados Unidos
Baja producción petrolera	Inestabilidad y bajos precios del petróleo
Aumento de las tasas de interés	Inestabilidad financiera
Desastres naturales	Normalización de la política económica de la FED
Violencia e inseguridad	

FUENTE: elaboración propia.

derivados del petróleo y la creciente deuda pública (aumento del costo de su financiamiento). Para el próximo año (2018) el gobierno ha planteado, a través de la propuesta de presupuesto público, nuevos recortes al gasto, afectando sobre todo a la inversión pública tal como se expondrá en la siguiente sección. Aun cuando se ha puesto en marcha una reforma energética, la producción petrolera del país ha declinado significativamente desde hace ya varios años (esta tendencia descendente inició desde 2005), impactando negativamente los ingresos del sector público.²

Por su parte, las tasas de interés se han venido incrementado también, de noviembre de 2016 a agosto de 2017, el Banco de México ha decidido aumentar las tasas de interés de referencia en siete ocasiones (para ubicarse actualmente en siete por ciento), ello como resultado del repunte de la inflación en México que en el mes de agosto alcanzó un nivel de 6.59 por ciento anual (muy por encima de la meta fijada por la autoridad monetaria de tres por ciento anual), pero también siguiendo la política de normalización de la FED en Estados Unidos. Finalmente, los desastres naturales que se han presentado en nuestro país, particularmente los eventos derivados de las condiciones climáticas (ciclones y huracanes) y los sismos que afectaron recientemente a la ciudad de México y el sureste del país, sin duda alguna que influirán negativamente el panorama económico futuro.

² La producción total de 2012 a septiembre de 2017, se redujo de 2 913 a 1 993 miles de barriles diarios, lo que significó una disminución de 31.6 por ciento en ese lapso (PEMEX, 2017).

Los riesgos externos

Los riesgos planteados los reconoce el propio gobierno federal en el documento denominado “Criterios Generales de Política Económica 2018” que fundamenta la propuesta de política económica para ese año. Destaca en primer lugar la renegociación actual del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, a partir de la postura del nuevo gobierno de Estados Unidos para imponer nuevas condiciones e incluso con la amenaza de salirse del mismo, lo que ha empezado a afectar las inversiones extranjeras en el país y puede disminuir sensiblemente las exportaciones de México, ya que el 90 por ciento de nuestras exportaciones tienen como destino a Estados Unidos. El propio gobierno federal ha reconocido a esta situación al plantear que “[...] la falta de certeza sobre el futuro de la relación comercial con Estados Unidos continúa representando un riesgo a la baja para la economía mexicana” (SHCP, 2017:47). El estancamiento actual de la economía mundial y de Estados Unidos también estará afectando el panorama de la economía mexicana; en el caso de la economía mundial “[...] los riesgos para el crecimiento económico mundial parecen estar balanceados en el corto plazo, pero permanecen inclinados a la baja en el mediano plazo” (*ibid.*:25); en el caso de Estados Unidos, “[...] la expectativa de crecimiento en 2017 y 2018 para Estados Unidos se redujo, principalmente anticipando que la política fiscal en aquel país sea menos expansiva de lo que se asumía anteriormente” (*ibid.*:25).³

Igualmente, continúa la inestabilidad y bajos precios del petróleo en el mercado internacional, particularmente “[...] los precios se han visto presionados a la baja por factores como la creciente producción de EEUU, sus elevados niveles de inventarios, los incrementos en las producciones de Libia y Nigeria y el impacto del Huracán Harvey en múltiples refinerías de EEUU” (*ibid.*:26). Por su parte, los mercados financieros también han estado sujetos a periodos de elevada incertidumbre ya que, “[...] durante la segunda mitad de 2016, los episodios de volatilidad estuvieron dominados por la incertidumbre política en Europa y en Estados Unidos, así como las constantes confrontaciones en el Medio Oriente” (*ibid.*:27). Finalmente, la llamada política de normalización por parte de la Reserva Federal en Estados Unidos, que consiste en incrementos en sus tasas de interés de referencia, influye en todo el mundo y en el caso de México obliga prácticamente a la autoridad monetaria (Banco de México) a seguir esta política para evitar

³ Por su parte, el Banco de México también reconoce el debilitamiento en indicadores de la economía estadounidense, tales como: producción industrial, ventas al menudeo, construcción, venta de casas y aumento en solicitudes de seguro de desempleo (Banco de México, 2017).

salidas de capitales y una depreciación del tipo de cambio que aleje aún más el índice de inflación de la meta fijada.

EL PAPEL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Algunos antecedentes⁴

El papel que ha jugado la inversión pública en México ha sido fundamental. En el cuadro 5 se presentan datos promedio sobre la formación bruta de capital como proporción del PIB para distintos periodos de la economía mexicana en la historia reciente.

CUADRO 5
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO Y CRECIMIENTO
ECONÓMICO COMO PROPORCIÓN DEL PIB
(PROMEDIO ANUAL)

<i>Periodo</i>	<i>Total</i>	<i>Pública</i>	<i>Privada</i>	<i>Variación real del PIB</i>
1950-1962	16.2	5.6	10.6	6.2
1962-1971	17.2	6.5	10.6	7.1
1971-1981	21.1	8.5	12.6	6.6
1983-1987	18.5	6.3	12.2	0.0
1988-1994	21.9	4.5	17.4	2.8

FUENTE: elaboración propia con base en datos de Nacional Financiera (1981, 1984) y Cárdenas (1996).

Como se observa en el cuadro 5, la inversión total tiene una tendencia ascendente al pasar de 16.2 a 21.9 por ciento como proporción del PIB. Sin embargo, la inversión pública muestra un comportamiento diferente, ya que empieza con un promedio de 5.6 por ciento en el periodo de 1950 a 1962, y asciende hasta alcanzar un máximo de 8.5 como promedio en el periodo de 1971 a 1981, para iniciar un descenso y llegar al 4.5 por ciento en el periodo de 1988 a 1994. Por su parte, el comportamiento promedio de la inversión privada es ascendente al pasar de 10.6 a 17.4 por ciento como proporción del PIB. Sin embargo, si analizamos el comportamiento del PIB, las tasas máximas coinciden con los periodos en los que la inversión pública

⁴ Esta parte se recupera de un trabajo anterior sobre el tema (Cuamatzin, 2012).

es significativa, y descienden hasta cero y 2.8 por ciento en los periodos en los que la inversión pública desciende, aun cuando la inversión privada crece, lo que expresa que esta última no logra cubrir el hueco dejado por la participación del Estado en la inversión.

En un estudio realizado por Aschauer (1998) se presentan los resultados para el caso de México con respecto al impacto de diferentes tipos de financiamiento sobre el crecimiento económico, y que se muestran en el cuadro 6.

De la información anterior se desprende que la deuda pública externa y el gasto de consumo público tienen un efecto negativo sobre el producto per cápita de largo plazo y la tasa promedio de crecimiento anual; sin embargo, es de destacarse el efecto positivo que ejercen el capital público (su monto y eficiencia), el capital humano, la reasignación de capital (privado a público) y, particularmente, la reasignación de gasto público (consumo a inversión); este último con el mayor efecto positivo sobre las mismas variables. De esta manera, los antecedentes analizados en esta parte plantean que la economía mexicana requiere un impulso que puede venir de un aumento en la inversión pública, así como de una mayor eficiencia del capital público, lo que abre posibilidades interesantes para lograr un crecimiento sostenido capaz de generar los empleos necesarios y elevar la calidad de vida de los mexicanos.

CUADRO 6
EFECTO DE UN INCREMENTO DE UNO POR CIENTO DE CADA FUENTE
DE FINANCIAMIENTO SOBRE EL PRODUCTO PER CÁPITA
DE LARGO PLAZO Y LA TASA PROMEDIO DE CRECIMIENTO ANUAL

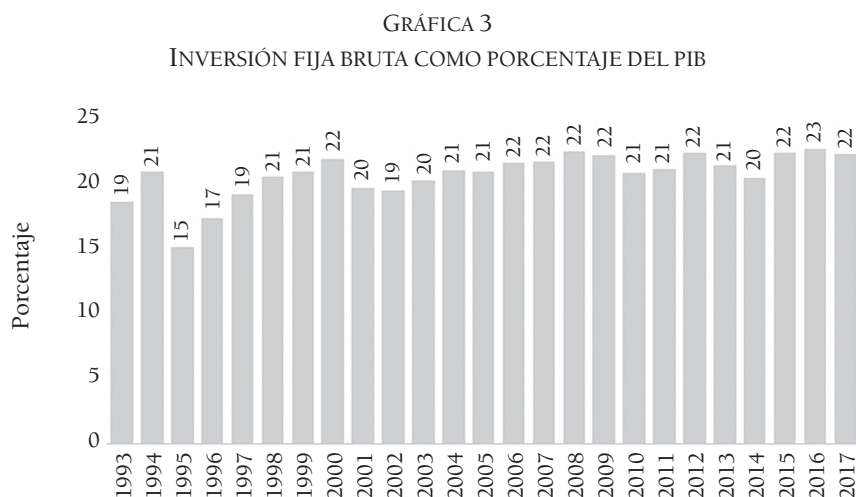
<i>Fuentes de financiamiento</i>	<i>Producto per cápita de largo plazo (%)</i>	<i>Tasa promedio de crecimiento anual</i>
Stock de capital público	0.28	0.01
Stock de capital privado	0.20	0.01
Reasignación de capital (privado a público)	0.15	0.01
Eficiencia de capital público	0.26	0.01
Stock de capital humano	0.18	0.01
Nivel de deuda pública externa	-0.09	-0.005
Gasto de consumo público	-0.29	-0.01
Reasignación de gasto público (consumo a inversión)	0.57	0.02
Financiamiento con deuda publica externa	-1.10	-0.05

FUENTE: elaboración propia con base en datos de Aschauer (1998).

La inversión pública en la etapa actual

Finalmente, se presentan en esta parte algunos indicadores sobre la inversión pública y el papel que actualmente cumple en el nuevo contexto en el que se desenvuelve la economía mexicana. En trabajos anteriores se ha analizado el papel que ha tenido la inversión pública en etapas anteriores de la economía mexicana, encontrándose que ha contribuido de manera importante con la creación de infraestructura económica y social, y alentando la inversión privada (Cuamatzin, 2012).

Como se ha planteado anteriormente, la inversión tiene un papel significativo en el conjunto de la economía, sobre todo porque posibilita la ampliación de las capacidades de generación de riqueza en el mediano y largo plazo; la gráfica 3 presenta datos sobre inversión total como porcentaje del PIB en México para el periodo 1993-2017.

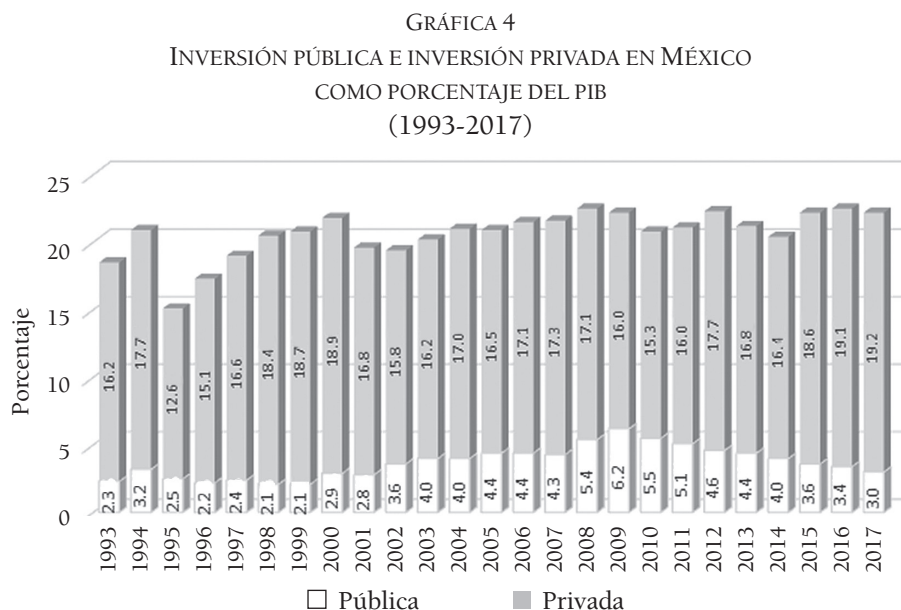


FUENTE: INEGI (2017).

Como puede observarse, este indicador alcanza un máximo de 22.4 en 2008, que se explica más por la disminución del PIB como resultado de la crisis económica de ese año que por el aumento de la inversión en términos absolutos; posteriormente, disminuye hasta un mínimo de 20.4 en 2014 para incrementarse más adelante de manera marginal y ubicarse alrededor de 22 por ciento. Esta cifra está por debajo de lo que el gobierno federal, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, considera que se debe alcanzar para tener un crecimiento económico elevado de 24 por ciento (Gobierno de la República, 2013); de hecho, durante todo el periodo considerado

nunca se logra alcanzar este porcentaje y es difícil que se alcance en lo que resta del sexenio del gobierno federal actual que finaliza en 2018.

Por su parte, la gráfica 4 presenta datos sobre inversión pública e inversión privada como porcentaje del PIB para el periodo 1993-2017.



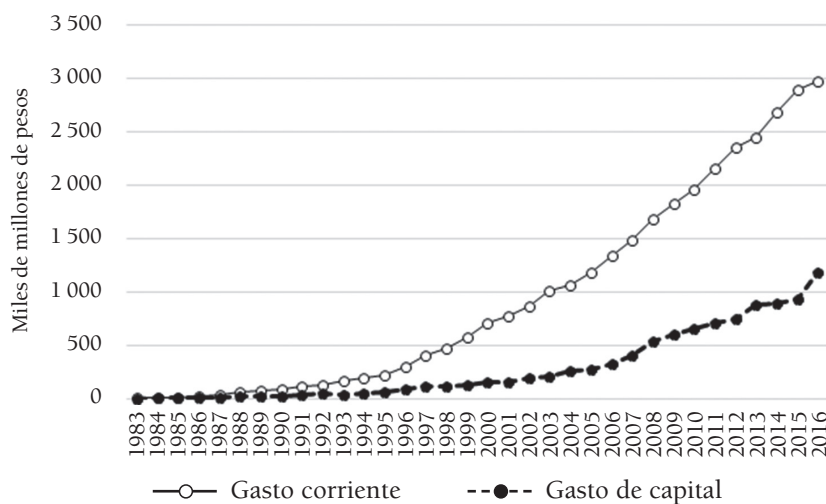
FUENTE: INEGI (2017).

Si se excluyen algunos años, la inversión pública como porcentaje del PIB tiene una tendencia ascendente hasta alcanzar un máximo en 2009 de 6.2 por ciento, a partir del cual inicia un comportamiento descendente ininterrumpido; sin embargo, la inversión privada, después de alcanzar un mínimo en los años recientes de 15.3 por ciento en 2010, se incrementa tan sólo a 19.2 por ciento en 2017; así, la disminución de la inversión pública no se expresa en un aumento significativo de la inversión privada, lo que cuestiona la hipótesis del efecto desplazamiento para el caso de México.

La gráfica 5 ofrece datos sobre la clasificación económica del gasto público que lo divide en gasto corriente y gasto de capital para el periodo 1983-2015.

Es evidente el comportamiento distinto entre gasto corriente y el gasto de capital para todo el periodo considerado; la brecha entre los dos se va haciendo cada vez mayor, lo que expresa de manera clara la postura del gobierno por sacrificar la inversión para la creación de infraestructura económica y social que cada vez va disminuyendo su participación dentro del gasto público total.

GRÁFICA 5
COMPORTAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO EN GASTO CORRIENTE
Y GASTO DE CAPITAL EN MÉXICO
(1983-2015)



FUENTE: SHCP (2017).

El cuadro 8 presenta información sobre la tasa de variación real del gasto programable y de los diferentes rubros de la inversión pública de 2017 con respecto a 2016.

CUADRO 8
TASA DE VARIACIÓN REAL DEL GASTO PROGRAMABLE
E INVERSIÓN PÚBLICA EN MÉXICO
DE 2017 CON RESPECTO A 2016

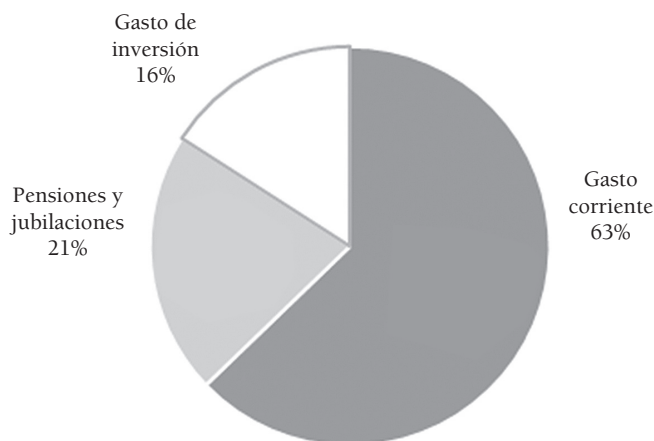
<i>Concepto</i>	<i>Tasa de variación (respecto a 2016)</i>
Gasto programable	-6.10%
Inversión pública	-30.70%
Inversión pública en PEMEX	-31.80%
Inversión pública en CFE	-8.10%
Inversión pública en SCT	-34.20%

FUENTE: CIEP (2017).

El gasto programable representa el gasto sobre el cual el gobierno federal tiene cierto margen de maniobra de un ejercicio fiscal a otro y que soporta la operación de las instituciones del gobierno para que éstas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o relaciones con otros países. Se divide a su vez en gasto corriente y gasto de capital,⁵ este gasto ha tenido una disminución en términos reales en 2017 de 6.1 por ciento con respecto a 2016. Sin embargo, el impacto de estos ajustes es mayor en el caso de la inversión; en efecto, la inversión pública total se reduce 30.7 por ciento, lo mismo en el caso de y la inversión en Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) donde las reducciones superan el 30 por ciento; en el caso de la la inversión en la Comisión Federal de Electricidad (CFE) la reducción es menor, del ocho por ciento. Nuevamente, se evidencia el hecho de que la reducción en la inversión pública no sólo obedece a la restricción de recursos, sino a la perspectiva o enfoque predominante en el sentido de eliminar o reducir al mínimo el papel del Estado en la provisión de infraestructura económica y social que favorezca o aliente la inversión privada.

Si se analiza la propuesta de presupuesto de egresos que ha presentando el gobierno federal para el ejercicio del gasto público en 2018, se llegan a las mismas conclusiones, esta información se presenta en la gráfica 6.

GRÁFICA 6
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA 2018,
PROPUESTA DE PRESUPUESTO DE EGRESOS



FUENTE: SHCP(2017).

⁵ Por su parte, el gasto no programable es aquel que tiene que ver con el cumplimiento de las obligaciones y apoyos establecidos en la ley, tales como: deuda pública, participaciones a entidades federativas y municipios, y adeudos de ejercicios fiscales anteriores.

La proporción del gasto corriente se lleva la mayor parte, alcanzando un monto de 63 por ciento; pensiones y jubilaciones el 21 por ciento; mientras que la inversión pública alcanza tan sólo el 16 por ciento. El gasto de capital alcanzará un monto de 594.7 mmp, lo que representa una disminución de 3.4 en términos reales con respecto al de 2017 (SHCP, 2017). Por su parte, el Banco de México también reconoce que en el periodo que va de 2009 a 2017 la inversión pública sufrió una caída del 45 por ciento (Banco de México, 2017). Igualmente se pretende continuar con la estrategia de alentar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura. Al respecto, el gobierno federal plantea que “[...] durante 2018 se realizarán acciones orientadas a facilitar y promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, a partir de la adopción de alternativas de financiamiento, como las Asociaciones Público Privadas (APP)” (SHCP, 2017: 75). Al respecto Tello nos menciona que este tipo de asociaciones ha sido promovida:

[...] por los organismos financieros internacionales y la OCDE [cuyo objetivo principal es] la creación de un sistema contractual de asociaciones público-privadas que permitan a las dependencias y entidades federales, a las entidades federativas y a los municipios encomendarle a los inversionistas privados los procesos de financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de todo tipo de obras [escuelas, hospitales, cárceles, caminos]. Como contraprestación, el gobierno efectúa un pago mensual al contratista durante el tiempo del contrato o, alternativamente, le cede al contratista los ingresos por el servicio prestado (Tello, 2014:388).

Con ello, el gobierno transfiere una responsabilidad pública a la empresa privada para la creación de infraestructura, lo que representa una forma más de privatización y un mecanismo para evitar los techos de endeudamiento máximo, ya que en muchos casos no se consideran como deuda pública.

El panorama descrito en el presente trabajo ofrece argumentos y evidencia empírica sobre el agotamiento de un modelo que la elite gobernante se empeña en continuar implementando. Las reformas estructurales impulsadas desde el inicio del presente sexenio tampoco han tenido el efecto esperado; al respecto, algunos integrantes de la Junta de Gobierno del Banco de México reconocen que “[...] el efecto de las reformas estructurales sobre el crecimiento parece haber sido más acotado que lo previsto en el momento de su implementación” (Banco de México, 2017:16).

De acuerdo con Guillén (2013), varios son los síntomas de este agotamiento, entre los que es necesario resaltar los siguientes:

- Desarticulación de los eslabonamientos productivos hacia el interior de la economía nacional. Aun cuando se han incrementado notable-

mente las exportaciones, se han padecido déficits comerciales debido a que los productos que se exportan tienen un alto contenido de importaciones.

- Concentración del comercio exterior. Menos de 300 grandes empresas transnacionales concentran el 95 por ciento de las ventas al exterior, con lo que prácticamente quedan fuera las pequeñas y medianas empresas; las grandes empresas ejercen un poder oligopólico que ha generado la desaparición de varias ramas industriales como: textil, juguetes y alimentos. Otra expresión de este síntoma es que el 90 por ciento de las exportaciones del país se dirigen a Estados Unidos, haciendo dependiente a la economía mexicana del ciclo económico estadounidense.
- Baja participación tributaria. Dada la normatividad prevaleciente, las exportaciones no están gravadas con el impuesto al valor agregado (IVA) y las importaciones están exentas de aranceles, con lo que los ingresos públicos siguen dependiendo en buena parte de los recursos provenientes del petróleo y de la volatilidad de sus precios en el mercado internacional.
- Disparidad regional entre el norte y centro-sur del país. Mientras que en el norte la infraestructura y el desarrollo tecnológico ha sido mayor, en el centro, pero sobre todo en el sur del país existe un fuerte déficit de infraestructura que hace que la inversión sea poco rentable, por lo que predominan microempresas que producen para mercados limitados y segmentados.

Así las cosas, se hace más urgente que nunca un cambio de modelo de desarrollo que oriente en otra dirección la política económica, sobre todo que recupere el papel del Estado como promotor del desarrollo económico y social y como elemento importante para resolver los problemas de coordinación en el sistema económico que el mercado no puede resolver (Ros, 2013).

CONCLUSIONES

Las conclusiones que se derivan del presente trabajo son las siguientes:

- 1) La inversión pública ha tenido un papel fundamental en la historia de México con la creación de infraestructura económica y social que ha permitido alentar la inversión privada y con ello promover el crecimiento y desarrollo económicos; sin embargo, con el cambio de mode-

lo de desarrollo y la crisis económica de los años ochenta, se genera un desplome sin precedentes del gasto público, afectando principalmente el gasto de inversión, con lo que se provoca un fuerte deterioro en las condiciones generales de producción y comercialización, disminuyendo también la capacidad de la economía mexicana para crear empleos.

- 2) La economía mexicana en la actualidad se caracteriza por un lento crecimiento, el repunte de la inflación y una elevada desigualdad económica y social, lo que tiene como base la existencia de círculos viciosos o trampas en distintos ámbitos: mercado interno débil, bajo nivel de intermediación financiera, bajo nivel de recaudación fiscal y un aumento significativo de la violencia e inseguridad social.
- 3) El enfoque predominante desde hace ya varias décadas en el diseño e implementación de la política económica en nuestro país ha tenido como eje principal la disminución del papel del Estado en la economía y el retiro de la responsabilidad estatal para promover el crecimiento y desarrollo económicos; lo que se ha traducido en reducciones al gasto público, afectando sobre todo al gasto de inversión, tanto en términos absolutos como relativos, ya que ha venido disminuyendo su participación en el gasto total en favor del gasto corriente; lo que aunado a la baja recaudación fiscal y la disminución de los ingresos petroleros, ha generado un aumento sin precedentes de la deuda pública como proporción del PIB. Todo ello está generando un deterioro importante de las condiciones generales de producción y la capacidad de la economía para generar empleos en la cantidad y calidad suficientes.
- 4) Es evidente el agotamiento del modelo actual de desarrollo y la política económica que se ha seguido desde hace ya varias décadas. Este agotamiento se expresa en: una desarticulación de los eslabonamientos productivos hacia el interior de la economía nacional, concentración del comercio exterior, baja participación tributaria y una disparidad regional entre el norte y centro-sur del país.
- 5) Se hace más urgente que nunca un cambio en el modelo de desarrollo que tenga las siguientes características. En primer lugar, que ponga en el centro el bienestar de la población y no sólo la estabilidad macroeconómica. En segundo lugar, que recupere el papel del Estado como promotor del desarrollo, particularmente en la creación de infraestructura económica y social a través del fortalecimiento de la inversión pública. En tercer lugar, que recupere el mercado interno como motor del crecimiento y desarrollo económicos, lo que pasa por mejorar sustancialmente la distribución del ingreso y, con ello, el poder de compra de los trabajadores. En cuarto lugar, con una política indus-

trial y agropecuaria que aliente la inversión productiva y promueva el desarrollo de sectores y ramas estratégicas de la economía que tengan un impacto significativo en el bienestar de la población. En quinto lugar, que contrarreste la gran disparidad regional que existe actualmente entre el norte y el centro-sur del país con un fortalecimiento importante de su infraestructura económica y social.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de México (2017), *Minuta número 54, Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México, con motivo de la decisión de política monetaria anunciada el 28 de septiembre de 2017*, México, Banco de México.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2017), *Distribución del gasto público en los estados 2017*, México, CIEP.
- Ciudad de México (2014), *Política de recuperación del salario mínimo, Propuesta para un acuerdo*, México, CDMX.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2017), *Comunicado de Prensa de 01 de noviembre de 2017*, México, CBBV.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017), *Comunicado de prensa núm. 09*, México, CONEVAL.
- Cuamatzin Bonilla, Fortunato (2006), “Inversión pública e inversión privada, Excluyentes o complementarias” en *Aportes, Revista de la Facultad de Economía*, BUAP, año XI, núms. 31-32, enero-abril y mayo-junio, Puebla.
- Cuamatzin Bonilla, Fortunato (2012), “La inversión pública y el desarrollo económico en México”, en José Luis Calva (coord.), *Análisis estratégico para el desarrollo, Volumen, Reforma fiscal integral*, México, Juan Pablos.
- Expansión (2015), *Las 500 empresas más importantes de México*, disponible en <<http://expansion.mx/rankings/2016/03/29/las-500-empresas-mas-importantes-de-mexico-de-expansion-2015>>.
- Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, Gobierno de la República.
- Guillén Romo, Héctor (2013), “México, de la sustitución de importaciones al nuevo modelo económico” en *Comercio Exterior*, vol. 63, julio-agosto, México.
- Hernández Mota, José Luis (2010), “Inversión pública y crecimiento económico. Hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno”, en *Economía, Teoría y práctica*, núm. 33, julio-diciembre, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017), *Resultados de una nueva serie de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2016*, México, INEGI.

- Morales Gutiérrez, Francisco Javier *et al.* (2013), “Sistema financiero y actividad económica en México, negocio y divergencia del sector bancario”, en *Análisis Económico*, vol. XXVIII, núm. 67, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco.
- OXFAM (2017), *Informe de OXFAM*, enero, OXFAM.
- Petróleos Mexicanos (2017), *Indicadores petroleros*, México, PEMEX.
- Ros Bosch, Jaime (2013), “Introducción a Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones”, en *Economía*, vol. 10, núm. 30, México, UNAM.
- Ros Bosch, Jaime (2015), *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*, México, El Colegio de México/UNAM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017), *Criterios Generales de Política Económica 2018*, México, SHCP.
- Tello, Carlos (2014), *La economía política de las finanzas públicas, México 1917-2014*, México, UNAM.

POLÍTICA FISCAL E INVERSIÓN EN MÉXICO

EMILIO CABALLERO URDIALES[†]

A partir de la década de los ochenta del siglo pasado, coincidiendo con los procesos de intensificación de apertura y globalización económica, se da una tendencia a la reducción de la participación del Estado en la economía. En el caso concreto de México, en materia fiscal, al menos dos fenómenos dan cuenta de lo anterior: la tendencia a la caída del gasto público como proporción del producto interno bruto (PIB), y la reducción del déficit público.

Esas tendencias expresan la hegemonía que ha ejercido en el proceso de globalización la concepción que atribuye a la operación libre de los mercados una mejor asignación de los recursos productivos. Sin embargo, en el caso de México, la caída tendencial del gasto público también está asociada a la incapacidad del gobierno federal para cobrar impuestos con el mismo grado de eficiencia que se observa en otros países.

En efecto, la evolución y situación actual del sistema tributario, del gasto público y de la deuda pública, entre 1980 y 2008, muestran que la política fiscal aplicada en México durante todo ese periodo estuvo sustentada, en lo fundamental, en los principios de las “finanzas sanas” de la teoría neoclásica, que prescriben que el presupuesto debe ser pequeño y balanceado, se deben privilegiar los impuestos al consumo por sobre los impuestos al ingreso y la riqueza, y en caso de que sea necesario recurrir al déficit público, la deuda debe ser pagada lo más pronto posible.

De acuerdo con esa concepción de política fiscal, una tributación creciente y especialmente un aumento en el gravamen sobre los ingresos,

[†] En homenaje a nuestro desaparecido colega Emilio Caballero Urdiales reeditamos este excelente trabajo publicado originalmente en nuestro volumen *Equidad fiscal*, México, 2012, Consejo Nacional de Universitarios/Juan Pablos. Sus profundas reflexiones son de gran relevancia para el México de hoy.

desincentiva la inversión privada; y el aumento del gasto del gobierno, genera un desplazamiento del gasto privado tanto de consumo como de inversión (*crowding out*).

La aplicación de ese tipo de política fiscal por el gobierno mexicano contribuyó a la configuración de una estrategia de desarrollo en la que la evolución macroeconómica del país ha sido decepcionante. En particular, México sufrió una profunda crisis a mediados de la década de 1990; entre las economías latinoamericanas ha sido la más afectada durante la crisis actual (una caída del producto de alrededor de 6.5% en 2009), y, sobre todo, la tasa promedio de crecimiento económico durante las últimas dos y media décadas ha sido muy baja.

El objetivo de este trabajo es presentar algunos de los resultados de la investigación empírica para el caso de México en relación con los efectos que producen algunas variables, en particular las fiscales (gasto público e ingresos tributarios), sobre la inversión privada. Ello con el propósito de fundamentar una propuesta de reforma fiscal alternativa para México que contemple aspectos de eficiencia económica y objetivos de equidad.

Este trabajo se divide en cuatro apartados, incluyendo esta introducción. En el segundo apartado, a manera de antecedentes, se presenta la evolución de la inversión privada en México desde 1980, contrastándola con la correspondiente a otras variables que parecen estar estrechamente relacionadas con ella, como las variables fiscales, el PIB y el tipo de cambio real; en el tercer apartado, se da cuenta del debate macroeconómico en México en relación con el tema que nos ocupa y, finalmente se presentan los rasgos generales de una propuesta de reforma fiscal alternativa a la que se ha venido aplicando en México desde mediados de los ochenta.

ANTECEDENTES DE LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN MÉXICO

Entre 1980 y 1981 en México la inversión total representó 23.5% de la demanda agregada de ese año, pero para 2006-2007 la situación había cambiado: dicha proporción se había reducido a 22.1%. Esa caída estuvo asociada con un descenso considerable de la inversión pública de 10.4 a 3.8% del PIB, y de un alza de la inversión privada de 13.1 a 18.3% del PIB. Ello ocurrió en paralelo con un descenso del gasto del gobierno de 20.9 a 12.6% del PIB. Finalmente, la participación de las exportaciones se elevó de 15.9 a 41.3% del PIB en ese periodo. De hecho, el proceso de apertura y desregulación de la economía mexicana, que se inició en la primera mitad de los años ochenta, provocó por un lado el incremento en las exportaciones, y por el otro el aumento más que proporcional de las importaciones (de

15.9% del PIB a 45.9%). El resultado neto de este proceso ha sido la tendencia al deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos (causante de varios episodios recesivos durante el periodo bajo estudio) y el incremento del componente importado en la demanda y en la producción interna. Así se explican, por un lado, la reducción del efecto multiplicador y acelerador de la inversión (Ibarra, 2009), y por el otro lado el escaso dinamismo de la economía.

A un nivel mayor de desagregación se puede observar que entre 1981 y 1987, periodo que empieza con la llamada crisis de la deuda ocurrida a fines de 1982, la inversión total en México muestra una tendencia descendente, con una muy leve recuperación entre 1983 y 1985. Por contraste, a partir de 1988 y hasta 2007 la tendencia es ascendente. Pero este ascenso es interrumpido por dos caídas. La primera de ellas en 1995, de un solo año; mientras que la segunda caída se inicia en 2001 y se prolonga hasta 2003.

Por otro lado, resalta que durante el periodo considerado el desempeño de la inversión privada ha condicionado la evolución de la inversión total, dado que la inversión pública se redujo tanto en términos absolutos como relativos. Como se dijo, en el periodo de referencia la inversión privada eleva su participación en la inversión total a costa de la inversión pública. La modesta tasa de crecimiento de la inversión privada (3.72% promedio anual), junto con la disminución de la inversión pública, dan por resultado en la inversión total bajas tasas de crecimiento (2.08%) y del PIB (2.38 por ciento).

Por otra parte, Caballero y López (2011) llevaron a cabo un análisis de estadística descriptiva en el periodo 1987-2007 para conocer la posible asociación entre una serie de variables que pudieran estar relacionadas con la inversión privada. Como resultado del análisis en cuestión se encontraron los siguientes resultados:

- Existe una relación positiva entre la inversión privada y el PIB, sugiriendo la posible presencia de un fuerte efecto acelerador, así como una relación también positiva entre la inversión privada y la inversión extranjera directa.
- Se encontró que la inversión privada tiene una relación inversa tanto con la tasa de interés como con el tipo de cambio real, aunque más fuerte en el caso de esta última variable.
- El gasto primario es el que parece incidir de manera directa y significativa sobre la inversión privada, probablemente debido a que dicho gasto se destina a las actividades sustantivas del gobierno, sin incluir el pago del servicio de la deuda que no necesariamente contribuye al

incremento de la demanda efectiva y por lo tanto no estimula las ganancias ni la inversión.

- El impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado parecen tener una relación directa (y no inversa) con la inversión privada.

EL DEBATE MACROECONÓMICO EN MÉXICO

A continuación se presenta el enfoque metodológico, los argumentos y las conclusiones de algunos estudios acerca de los efectos de la política fiscal sobre algunas variables macroeconómicas en el caso específico de México; es decir, se trata del seguimiento del debate en el terreno de la evidencia empírica.

En ese marco, López (1994), con un enfoque de demanda efectiva, estimó empíricamente los determinantes del consumo privado y de la inversión privada durante el periodo de 1980-1994. Con respecto al efecto del gasto público sobre el gasto privado, encontró que: 1) el gasto de gobierno y el déficit presupuestario estimulan tanto al consumo como a la inversión privada; 2) la existencia de un efecto acelerador sobre la demanda; 3) la recuperación de la inversión privada (la cual comenzó en 1987 y duró hasta 1994) no parece deberse a la espontaneidad de las fuerzas de mercado, sino que fue más bien una consecuencia de la aplicación de una política fiscal expansiva moderada y una revalorización del peso mexicano, y 4) una reducción del gasto de gobierno y una estabilización posterior a un nivel bajo, juegan un papel decisivo en la contracción y en el subsecuente estancamiento del gasto doméstico. Por su parte, Guerrero (1996), con el mismo enfoque, estudió la inversión privada en México para el periodo de 1980-1994, obteniendo resultados similares.

Más adelante, Lachler y Aschauer (1998) intentaron someter a prueba la hipótesis de que la reducción de la tasa de crecimiento del producto en México, que comenzó en 1981, había sido consecuencia de la caída del gasto público en infraestructura observado desde entonces. En cuanto al efecto del gasto público sobre el privado, ellos utilizaron un modelo simple con datos anuales de inversión privada, gasto de gobierno (en consumo e inversión), ingreso del sector público y el PIB, para el periodo de 1970-1996. Encontraron que sólo parcialmente se sostiene la hipótesis de que la caída de la tasa de crecimiento del PIB de México se debe a la contracción del gasto público en infraestructura. Sostienen que el incremento en la inversión no se transfiere automáticamente al crecimiento de la productividad y del PIB, debido a la presencia de posibles efectos desplazamiento (*crowding-out*) de la inversión privada que provoca la inversión pública. Los resultados de la regresión de las series de tiempo muestran un efecto desplazamiento de la inver-

sión privada por la pública, aunque con un coeficiente menor que uno, de tal forma que el impacto de esta última sobre el crecimiento económico es limitado porque se reduce el efecto neto sobre la acumulación de capital total.

Con un enfoque similar, en contraste con los resultados anteriores, Ramírez (2004) encontró, a través de una función logarítmica tipo Cobb-Douglas, que tanto la inversión como el gasto público en infraestructura tienen un efecto positivo fuerte y estadísticamente significativo en la tasa de crecimiento de la economía mexicana, y que además existe un fuerte efecto de inducción sobre el capital privado proveniente del capital público invertido en infraestructura. Sus conclusiones principales, además de las ya mencionadas, son que: 1) el aumento en el producto no parece inducir altos niveles de gasto público en infraestructura; 2) el gasto público en infraestructura explica un porcentaje significativo de la variación de la inversión privada, pero lo inverso no sucede, y 3) cuando se introduce el stock de capital industrial público (excluyendo el capital en infraestructura), se encuentra un efecto significativo y positivo sobre el producto y sobre la inversión privada, aunque éste es cuantitativamente más pequeño que en el caso previo.

En un estudio más reciente, Castillo y Herrera (2005) observaron el efecto del gasto público sobre el gasto privado en México para el periodo de 1980-2002, siendo su particular objetivo evaluar si de hecho se han dado efectos de desplazamiento o crowding-out del consumo privado y de la inversión como resultado del incremento del gasto de gobierno en consumo e inversión. Ellos encontraron que un aumento en el gasto público da lugar a una disminución permanente del consumo privado; y que el impacto de corto plazo del aumento en la inversión pública induce reducciones en la inversión privada, posiblemente debido a la falta de recursos financieros que promuevan la formación de capital. Pero también hallaron que el impacto de largo plazo de la inversión pública sobre la inversión privada es positivo, y argumentan que esto se debe al hecho de que los proyectos de formación de capital implementados por parte del gobierno usualmente se traducen en infraestructuras que dan apoyo al sector privado en actividades productivas que están ligadas a su utilización.

Finalmente, Caballero y López (2011) estimaron un modelo de Vectores Autorregresivos (VAR) y un modelo Corrector de Errores, tratando de identificar los determinantes tanto de largo como de corto plazos de la inversión privada, usando datos trimestrales para el periodo 1987-2007. El modelo contiene las siguientes variables: inversión privada; producto interno bruto; tipo de cambio real; gasto primario; recaudación tributaria por concepto de impuesto a la renta, y recaudación tributaria por concepto del impuesto al valor agregado. Ellos realizaron una serie de pruebas de errores en la especi-

ficación para asegurar la adecuación estadística del modelo, y, por lo tanto, la confiabilidad de los resultados.

Las conclusiones del trabajo de referencia se pueden sintetizar de la siguiente manera: 1) el producto interno bruto tiene un efecto positivo importante sobre la inversión privada, tanto en el largo como en el corto plazos, en congruencia con los principios del multiplicador y del acelerador; 2) el gasto público primario ejerce también una influencia positiva sobre la inversión privada, mientras que el impuesto a la renta y el impuesto al valor agregado ejercen un efecto desestimulante sobre dicha inversión. Sin embargo, el balance neto de las variables fiscales consideradas sobre la inversión privada es positivo, es decir, si la recaudación tributaria por concepto del ISR y el IVA fuera usada para financiar gasto público primario, la inversión privada se vería estimulada. De acuerdo con estos resultados concluyen que por lo menos en el caso de México se debe rechazar la hipótesis convencional que sostiene que el impuesto a la renta, siempre y en cualquier circunstancia, desestimula la inversión privada.

En resumen, en el caso específico de México y en el periodo bajo consideración, no se sostiene el planteamiento neoclásico según el cual un aumento en el impuesto al ingreso y un incremento del gasto público, conjuntamente afectan de manera negativa a las decisiones de inversión privada. Al contrario, nuestro estudio empírico fortalece la hipótesis kaleckiana de que un aumento en el impuesto al ingreso no desincentiva la inversión privada si éste se utiliza para financiar el gasto primario.

POLÍTICA FISCAL PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO: RASGOS GENERALES

Los resultados obtenidos de la investigación empírica en México muestran que carece de sustento la posición que durante las últimas décadas ha sostenido el gobierno federal, en el sentido de reducir la participación estatal en la actividad económica del país e impulsar un aumento en la recaudación tributaria por concepto del IVA en detrimento del ISR por sus supuestos efectos perversos sobre la inversión privada.

El principio de las finanzas sanas que adoptó el gobierno federal desde hace más de 25 años, que postula el equilibrio presupuestal en cualquier circunstancia, se ha traducido en dos graves consecuencias desde el punto de vista de la dinámica económica del país: la primera se refiere a la aplicación de políticas gubernamentales procíclicas que han agravado los episodios recesivos por los que ha transitado la economía mexicana durante las últimas décadas; y la segunda a la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que, en general, prohíbe el déficit

público, con lo cual el gobierno renunció a un importante instrumento de política para alcanzar y mantener altos niveles de actividad económica en condiciones de estabilidad macroeconómica.

Lo anterior explica la incapacidad del gobierno de resolver exitosamente los graves problemas estructurales de las finanzas públicas; y su responsabilidad en el lento crecimiento de la economía mexicana y en la promoción de un estilo de crecimiento concentrador y excluyente.

Con esos antecedentes, a continuación se presentan los rasgos generales de una política fiscal alternativa a la del gobierno. Dicha política se sustenta en los principios de la corriente de la demanda efectiva,¹ según los cuales el gasto público deficitario tenderá a reactivar la actividad económica sin generar presiones inflacionarias ni problemas externos siempre que la demanda agregada no exceda a la oferta agregada (producción interna más importaciones).² Ello porque en el caso concreto de México, la ecuación de largo plazo de la inversión privada que hemos estimado indica que el gasto público es capaz de reactivar el sistema económico, incluso en mayor medida si fuera financiado con emisión monetaria en lugar de hacerlo con recursos tributarios (ISR e IVA).

Sin embargo, la propuesta que realizamos considera que el límite a la capacidad reactivadora del gasto público estará determinado por la existencia de capacidad instalada ociosa y las restricciones externas al crecimiento, es decir, la capacidad del país para financiar las importaciones que se requieren a las distintas tasas de crecimiento económico sostenido y estable.³ Además, 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.

Adicionalmente, la política fiscal que se propone 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 sec-

¹ Los fundadores y precursores de la corriente de la demanda efectiva se asocian a los nombres de: M. Kalecki, J. M. Keynes, A. Lerner, E. F. Schumacher y N. 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.

torial 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 durante los últimos 28 años que garanticen mayores oportunidades de empleo para la población. En ese marco la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son instrumentos de la política fiscal que contribuyen al logro del objetivo planteado en condiciones de estabilidad económica y social y no objetivos en sí mismos. Desde esta perspectiva la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que prohíbe el déficit público es completamente irracional.

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

1. 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.

2. 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.

3. El financiamiento de dichos proyectos debería provenir de la contratación de créditos a largo plazo a tasas de interés muy inferiores a las de mercado, lo cual solamente sería posible a través de la celebración de convenios de colaboración entre países, regiones e instituciones internacionales, con el objetivo de lograr una mayor racionalidad económica, es decir, mayor crecimiento económico, integración productiva, empleo, ganancias, mayor equidad y bienestar social.

4. El pago del crédito de largo plazo obtenido para financiar los proyectos de referencia sería proveído por los excedentes resultantes de la venta

de los bienes y servicios públicos provenientes de los proyectos estatales, es decir, la deuda contraída para llevarlos a cabo se financiaría a sí misma.

5. 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.

6. Las políticas de fomento económico, a las que por años el actual régimen 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 estratégicos con rentabilidad potencial aceptable que nos permita 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.

7. 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.

8. 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.

9. Mantener la actividad económica a niveles superiores a los que se han observado, durante los últimos 28 años, 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. De esta perspectiva, carece de sustento el argumento según el cual cualquier tipo de endeudamiento en México no es posible debido a la debilidad de su sistema tributario.

10. 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 los 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 que 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, 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 a la oficial porque pretende evitar que se reedite el modelo de crecimiento económico que nos ha caracterizado durante los últimos 28 años. En dicho modelo las tasas de crecimiento han sido inferiores a las de países de similar y aun 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 aceptara los principios políticos e ideológicos en los que se sustenta, tales como el pleno empleo, el desarrollo económico y el bienestar de la mayoría de la población del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Caballero U., E. y J. López G. (2011), "Fiscal Policy and Private Investment in Mexico", en P. Arestis (ed.), *Microeconomics, Macroeconomics and Economic Policy: Essays in Honour of Malcolm Sawyer*, Houndsmills, Palgrave Macmillan.
- Castillo Ponce, Ramón A. y Jorge Herrera Hernández (2005), "Efecto del gasto público sobre el gasto privado en México", en *Estudios Económicos*, vol. 20, núm. 2, julio- diciembre, México, Colmex.
- Guerrero de Lizardi, Carlos (1996), "La inversión: teoría y comportamiento en México 1981-1995", tesis de maestría en Ciencias Económicas, México, UACPyP/UNAM.
- Ibarra, Carlos (2009), *Capital Flows, Preemptive Policy, and the External Constraint in Mexico*, Puebla, Department of Economics-Universidad de las Américas Puebla.
- Lachler, U. y D. Aschauer (1998), *Public Investment and Economic Growth in Mexico*, Policy Research Working Paper, 1964, Washington, World Bank.

- López Gallardo, Julio (1994), “Los problemas del ajuste en una economía abierta: una interpretación de la evolución reciente de la economía mexicana”, en J. López Gallardo, *México: la nueva macroeconomía*, México, Nuevo Horizonte Editores.
- López Gallardo, Julio y A. Sánchez (2008), “Short-Run Macroeconomic Effects of Trade Liberalization in Latin America”, en *Economie Appliquée*, vol. LXI, núm. 3.
- Ramírez, M. D. (2004), “Is Public Infrastructure Investment Productive in the Mexican Case? A Vector Error Correction Analysis”, en *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 13, núm. 2, Londres, Taylor & Francis.

TERCERA SECCIÓN

EXPERIENCIAS DE REFORMAS FISCALES

REFORMAS FISCALES COMPARADAS. ALGUNAS LECCIONES PARA MÉXICO A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

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 o no, conviene 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 preguntarse si existen lecciones que extraer de la historia de esa experiencia dolorosa y compararla con otros países que han tenido más éxito en la construcción de un régimen impositivo progresivo. Esto cual 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 las fuerzas progresistas del país buscan reedificar, después de varios decenios de retroceso.

Como es sabido, salvo algunas excepciones notables, las 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 un 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 experimentado una serie de importantes cambios políticos en el país que han permitido una mayor apertura democrática en las últimas dos décadas, no se ha logrado implementar una reforma fiscal que permita otorgarle suficiente fortaleza al Estado y la sociedad para poder enfrentar el futuro con confianza. Al contrario,

* El Colegio de México.

hoy en día, 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 el decenio de 1980.

La muestra más habitual de la debilidad del sector público en México en términos comparativos se basa en el estudio del indicador 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 Brasil, Chile, Nicaragua, Uruguay y Panamá, con un nivel de ingresos fiscales equivalente a 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 2000 en un lugar muy bajo, con ingresos fiscales agregados que representaban apenas 12.6% del PIB.¹

Evidentemente, si efectuamos comparaciones con países más avanzados, 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 mismo siglo XX y sigue en este nivel a principios del siglo XXI.

¿Por qué 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. 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 impuestas 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 la década 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

¹ Kenneth Sokoloff y Kenneth Zolt, "Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas", en S. Edwards, G. Esquivel y G. Márquez, eds., *The Decline of Latin American Economies: Growth, Institutions and Crises*, Chicago, University of Chicago Press, 2007, pp. 83-138.

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.

Como ha demostrado la extraordinaria investigación comparativa e histórica de Peter Lindert, titulada *Growing Public, Social Spending and Economic Growth*, 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 (durante el último siglo y medio) 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).² Es decir, el aumento del gasto público en lo social no ha perjudicado el crecimiento económico 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 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.

El objetivo del presente capítulo consiste en subrayar la importancia de las mejoras en la fiscalidad para el sostenimiento de Estados y economías modernas que han alcanzado (o desean alcanzar) tasas de crecimiento razonablemente altos en términos de ingresos, niveles de educación y salud. Ponemos énfasis primero en las diferencias y/o paralelos nacionales entre la evolución de los sistemas fiscales a través de la historia, para luego discutir en qué medida existe una tendencia actual hacia una cierta uniformidad en la estructura fiscal de la mayoría de los países. En este sentido, es importante analizar diversas reformas fiscales en distintos momentos o periodos históricos. Como observaremos, el marco histórico/coyuntural e institucional establece muchas de las posibilidades, pero también los límites a cualquier reforma. Con objeto de ofrecer un marco comparativo para el análisis de la trayectoria fiscal mexicana, comentamos brevemente la historia de las experiencias en materia de historia y reformas fiscales de dos países importantes y relevantes para el caso mexicano: los Estados Unidos (en los siglos XIX y XX) y España (especialmente en la fase de la transición de-

² Peter Lindert, *Growing Public, Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

mocrática iniciada en 1976). Concluimos con una revisión sintética de los proyectos de reforma fiscal en la historia moderna y contemporánea de México y ofrecemos algunos comentarios finales.

HISTORIA MÍNIMA DE LAS REFORMAS FISCALES EN LOS ESTADOS UNIDOS

Comencemos por revisar de manera muy apretada la experiencia histórica en materia de impuestos de los Estados Unidos, guiados en parte por una pregunta que consiste en determinar en qué medida la literatura permite identificar cuáles son los principales paralelos y contrastes entre la historia de los modelos fiscales estadounidense y aquellos adoptados en México.

En el siglo XVIII, los residentes de las *trece colonias* angloamericanas pagaban impuestos bastante bajos *per cápita*; pero, además, lograron que sus políticas fiscales fuesen relativamente autónomas de las autoridades británicas. En las colonias de Nueva Inglaterra, por ejemplo, desde fechas tempranas en el siglo XVIII, las asambleas locales ratificaron impuestos sobre la propiedad inmueble y sobre ganancias potenciales, los cuales fueron orientados sobre todo a financiar bienes públicos como escuelas y caminos. En cambio, en la América española en el mismo periodo, el sistema fiscal era mucho más pesado en términos de contribuciones *per cápita*: por otra parte, la mayor parte de los impuestos cobrados por la real hacienda servían para pagar los gastos militares del ejército colonial y la defensa del imperio a través de los famosos *situados*. Además, conviene recordar que en la colonia más rica del imperio español, que era México, el régimen fiscal era altamente centralizado, en contraste con las colonias británicas.³

En el siglo XIX, después de ganar la independencia política, puede señalarse que los ingresos de los nuevos gobiernos *federales*, tanto en Norteamérica como en Latinoamérica, dependían esencialmente del cobro de tarifas aduanales sobre el comercio exterior e impuestos indirectos que se cobraban sobre transacciones comerciales en los mercados domésticos. Debemos recordar, sin embargo, que en el caso de México, las reformas fiscales de los años de 1820 no permitieron la construcción de un Estado fuerte, sino que desembocaron en una larga crisis del erario y de la deuda pública, que había de durar casi hasta fines del siglo XIX. El contraste con Estados Unidos fue notorio, ya que el gobierno federal en Washington obtuvo un aumento sostenido de ingresos fiscales a lo largo del siglo y siempre mantuvo el pago del servicio de la deuda pública, sin interrupciones.

³ Carlos Marichal, *La bancarrota del imperio: Nueva España y las finanzas del imperio español, 1780-1810*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

Es importante resaltar, por otra parte, que desde mediados del siglo XIX los regímenes fiscales de los gobiernos *municipales* y *estatales* de Canadá y de los Estados Unidos, dependieron en gran medida de impuestos *directos* sobre la propiedad (tierras e inmuebles) y herencias. Esto contrastaba con los gobiernos estatales y municipales en América Latina, que contaban con recursos mucho menores en términos absolutos y relativos, siendo los impuestos *indirectos* la base de su fiscalidad. El mayor contraste en realidad se experimentó en la escasa recaudación fiscal de los municipios en los países latinoamericanos en comparación con la fuerte recaudación de los gobiernos locales en Estados Unidos. Por ejemplo, en Brasil entre 1856 y 1886, los municipios recaudaban apenas 3.5% del total de los ingresos fiscales totales (del Estado), y en México se trataba de una cifra cercana promedio a 10%, mientras que en los Estados Unidos, este rubro rondaba alrededor de 50% en los mismos años.

Evidentemente, la vitalidad del gobierno local y de la democracia local en el siglo XIX en los Estados Unidos, que fue tan remarcada por viajeros y comentaristas políticos como Alexis de Tocqueville (*La democracia en América*, 1835), estaba fuertemente relacionada con este modelo fiscal descentralizado. En ningún país de América Latina se dio algo similar, pese a que muchos de los regímenes políticos también eran federales y, en principio, otorgaban bastantes facultades políticas a gobiernos estatales y municipales; sin embargo, éstos no contaban con los recursos fiscales necesarios para una práctica política descentralizada y democrática realmente efectiva, ni pudieron efectuar inversiones públicas sustanciales a nivel local.

Ya entrado el siglo XX, en la mayoría de los países de Occidente se produjeron una serie de importantes reformas fiscales que surgieron sobre todo a partir de conflictos militares de gran envergadura y crisis políticas profundas. Tanto en la Europa del siglo XX, como en los Estados Unidos, los grandes acicates para la transformación de los regímenes fiscales fueron la primera y la segunda guerras mundiales, que forzaron un crecimiento notable del tamaño de los Estados y obligó a los gobiernos a buscar mayores ingresos para sostenerse. En general, se observa que se impusieron nuevos esquemas tributarios con énfasis en la introducción de impuestos sobre ingresos, combinándose con nuevos impuestos indirectos basados en el valor agregado de la venta de una amplia gama de productos comercializados.

Como es bien sabido, el pilar fundamental de la poderosa maquinaria fiscal del gobierno de Washington durante buena parte del siglo XX fue el impuesto sobre la renta (*income tax*) y sigue siéndolo en el siglo XXI. En las décadas de 1930-1940, este impuesto sobre ingresos (tanto sobre ganancias de las corporaciones como ingresos personales) vino a remplazar rápidamente a los impuestos aduanales y a los impuestos sobre productos

especiales (alcohol, tabaco, etc.), que habían sido pilares de la fiscalidad del gobierno federal a principios del siglo XX. El impuesto sobre la renta fue introducido en octubre de 1913 por el presidente Woodrow Wilson, con objeto de recaudar impuestos directos de los sectores de ingresos altos hasta un máximo de 67% sobre los ingresos de aquellos ciudadanos que ganaran más de dos millones de dólares al año. Sin embargo, a fines de los años de 1920, el secretario del Tesoro, el multimillonario Andrew Mellon, luchó para reducir las tasas, logrando convencer al Congreso de establecer un rango de 15% sobre ingresos para la clase media y un máximo de 25% para los más ricos. Dicha reducción impositiva tuvo un efecto contradictorio ya que alentó el auge especulativo en Wall Street que desembocó en la gran crisis financiera y económica que estalló en octubre de 1929.⁴

A principios de la Gran Depresión en los años de 1930, la administración de Herbert Hoover autorizó un aumento de las tasas máximas de los impuestos sobre ingresos a 63%, mientras que bajo la primera presidencia de Franklin Delano Roosevelt (1933-1936) se impuso un aumento adicional, llegando a 79% en 1936. Sin embargo, sería durante la Segunda Guerra Mundial que se llevaron a cabo las reformas fiscales más radicales. Con las leyes de 1940-1942 se amplió la base de contribuyentes, incluyendo al conjunto de los trabajadores formales. A partir de entonces, todas las empresas fueron autorizadas a efectuar retenciones de parte del salario para cubrir el impuesto sobre la renta. Pero, al mismo tiempo, se aumentaron los impuestos sobre los ricos, adoptándose gravámenes del 88% sobre todos aquellos individuos que ganaban más de 200 000 dólares al año.

La combinación de estas altas tasas con los impuestos sobre las ganancias de las grandes empresas y con el conjunto de impuestos indirectos al consumo, permitió un incremento extraordinario de 744% de los ingresos del gobierno entre 1939 y 1944 para financiar la mayor guerra de la historia. Después del conflicto bélico, las tasas no bajaron, excepto en algunos casos marginales. Es más, en los años de 1950, bajo la administración del general Eisenhower, la tasa máxima del *income tax* subió a 91% sobre los ingresos de todos aquellos individuos que ganasen más de 400 000 dólares al año. Estos años fueron una época de bonanza para las grandes mayorías sociales en los Estados Unidos, pero también para las grandes empresas. Recordemos la enorme confianza que existía entonces en un capitalismo en la que Estado y empresa se veían como fuertes aliados: fue la época en la que el presidente de la mayor empresa automovilística pudo declarar: "What is good for

⁴ Una de las mejores historias resumidas de la historia fiscal de los Estados Unidos es W. Elliot Brownlee, *Federal Taxation in America: A Short History*, Nueva York, Woodrow Wilson Center y Cambridge University Press, 1996.

General Motors is good for the United States". En las décadas de la posguerra, el número de personas que eran propietarios de sus propias viviendas en los Estados Unidos subió de 44% a 62%; a su vez, el número de automóviles registrados aumentó de 27 millones a 62 millones.

Paradójicamente fue bajo la administración de John Kennedy, a principios de los años de 1960, que comenzarían a ratificarse reformas para reducir (lentamente) los impuestos sobre los ingresos de los sectores más acaudalados. Sin embargo, no sería sino hasta la presidencia de Ronald Reagan, quien asumió el cargo en enero de 1981, cuando comenzaría la verdadera *contra-revolución fiscal* a favor de los ricos y en contra de la clase media y los sectores trabajadores. La Ley Fiscal de 1986 redujo los impuestos sobre las personas con ingresos superiores a 200 000 dólares a tasas de entre 28% y 35%.⁵ Desde entonces, los multimillonarios y billonarios no tendrían que pagar más que estas tasas, muy similares a las que pagaban los profesionales con ingresos relativamente altos. A raíz de dichas contrarreformas en los años de 1980, las clases acaudaladas de los Estados Unidos han recibido un extraordinario beneficio fiscal, que se estima en casi 200 mil millones de dólares por año.⁶

La *contra-reforma* neoliberal modificó medio siglo de historia fiscal en los Estados Unidos. Ello también influyó en una reducción de los bienes públicos que ofrece el Estado desde los años de 1980, incluyendo una declinación de los niveles de la educación pública en el país vecino (especialmente para los sectores pobres y trabajadores de bajos ingresos), al tiempo que se ha producido un deterioro de la atención en salud pública para los mismos sectores sociales, incluyendo millones de trabajadores mexicano-americanos. Esa contra reforma fiscal conservadora ha propiciado la consolidación de una sociedad cada vez más dual en los Estados Unidos, con crecientes desigualdades en ingresos. Sin duda, este ejemplo no representa un modelo para lograr un sistema impositivo más justo y, en este sentido, no es recomendable para el México de la época actual que sufre de una desigualdad de ingresos más alarmante aún que la del país vecino.

Debe resaltarse, por otra parte, que a nivel de los gobiernos estatales de los Estados Unidos, los cambios han sido menores que en lo que se refiere a su gobierno federal. En los 50 gobiernos estatales en los Estados Unidos, las fuentes de recursos fiscales siguen siendo, sobre todo, una serie de impuestos directos sobre propiedades e ingresos así como impuestos sobre

⁵ La mejor síntesis de la historia fiscal de los Estados Unidos es W. Elliot Bownlee, *Federal Taxation in America: A Short History*, Nueva York, Woodrow Willson Center and Cambridge University Press, 1996.

⁶ Un excelente análisis crítico de esta contra reforma fiscal es Donal L. Barlett y James B. Steele, *America: Who Really Pays the Taxes?*, Nueva York, Simon and Schuster, 1994.

ventas (*sales tax*), que aquí conocemos como el IVA. Este esquema no se ha modificado en los últimos cien años y seguramente seguirá siendo la base impositiva local en el país vecino por largo tiempo. Además, en términos de tasas e ingresos efectivos, son mucho mayores los impuestos locales que en México, tanto en lo absoluto como lo relativo.

LAS REFORMAS FISCALES EN ESPAÑA Y LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Como puede observarse en el primer tramo de nuestro rapidísimo recorrido de historia fiscal, es conveniente prestar atención a las particularidades de la historia fiscal en cada país, si bien tienden a existir algunos paralelos que pueden señalarse. El caso español es especialmente significativo para comparar y contrastar con el de México por tratarse de un país con gobierno *no federal*, que tuvo durante largo tiempo un sistema fiscal centralista bastante tradicional, complicado y poco eficiente. En cambio, a partir de la caída del régimen franquista en 1976, experimentó una profunda reforma fiscal, al tiempo que se daba una exitosa transición de un régimen autoritario (con un modelo de distribución del ingreso muy desigual y una economía bastante cerrada) a una democracia abierta, una economía competitiva y una sociedad en la que la distribución del ingreso ha mejorado notablemente en los últimos 30 años.

Durante el siglo XIX, tanto en España como en Francia e Italia, los sistemas fiscales se apoyaban en una combinación de impuestos directos sobre la tierra o bienes inmobiliarios, impuestos sobre la fabricación y venta de algunos productos, monopolios fiscales e impuestos indirectos. De acuerdo con el gran experto en historia fiscal español y europeo, Francisco Comin, se puede hablar de un sistema fiscal “latino”, que funcionó y permitió cubrir los gastos esenciales de los gobiernos en proceso de crecimiento lento, pero que no puede calificarse de extremadamente eficiente. En el caso de España, después de la caída de la monarquía absoluta en 1833, la reforma fiscal más importante fue aquella realizada a partir de 1845 por el ministro de Hacienda, Alejandro Mon, por lo que es conocido como la “reforma Mon”. Diversos autores sostienen que, en la práctica, ésta fue la primera reforma fiscal importante de la era moderna en España y que, en realidad, fue la única importante antes de 1977. Es cierto que a principios del siglo XX, el ministro de Hacienda, Fernández Villaverde, puso en marcha nuevas reformas que contribuyeron a un arreglo y estabilización de la deuda pública del Estado español, pero en el terreno de impuestos, los cambios fueron menores.

Después de la guerra civil (1936-1939) y durante el franquismo, la distribución del ingreso era notoriamente desigual y ello se relacionaba con la política de exenciones y evasión fiscal. Nada extraño fue el hecho que entre 1940 y 1960, la época más dura de la dictadura de Franco, el Estado español tardó en incrementar el gasto social y mantuvo un sistema fiscal francamente arcaico. Los cambios mayores vinieron después de 1976, con la transición a la democracia. Fue entonces que la reforma fiscal que se puso en marcha, apoyándose en una coyuntura política favorable y una estrategia política que logró fuertes consensos. En este sentido, la experiencia española indica que son de suma importancia para un resultado exitoso en materia de reforma fiscal, tanto la coyuntura política como la habilidad en las negociaciones sociales y políticas de una administración. Ambas tienen que aprovecharse con la aplicación de oportunas y coherentes estrategias a mediano y largo plazo que no sólo logran consensos sociales favorables, sino que también se acompañan con una eficaz implementación administrativa de las nuevas medidas. Ello explica en buena medida el éxito de los cambios en el caso español que permitieron transitar de un régimen fiscal tradicional a uno moderno con gran rapidez.

Los primeros atisbos de la futura reforma se verificaron en el año de 1975, poco antes de la muerte del dictador de España, Francisco Franco, cuando altos funcionarios del Ministerio de Economía de ese país, conscientes de la necesidad de impulsar una más efectiva recaudación del impuesto sobre la renta, decidieron tomar la medida extraordinaria de presentar ante el público el llamado *Libro blanco de contribuyentes*. Este volumen —que se colocó a la entrada del vestíbulo del ministerio— contenía las listas de los principales españoles que efectivamente pagaban importantes cantidades de dinero al fisco en concepto del impuesto sobre la renta. Mayúscula fue la sorpresa de los ciudadanos al descubrir que el individuo que había pagado más impuestos en España en el año de 1974 era el famoso torero, *El Cordobés*, siendo seguido por otros toreros famosos, futbolistas, cantantes populares y actores de cine. En cambio, no destacaban como contribuyentes ni los dueños de grandes bancos como el Banco de Bilbao o el Banco de Santander, ni las mayores fortunas industriales y agrícolas, ni —por supuesto— el hermano del dictador Nicolás Franco, quien había acumulado una fortuna calculada entonces en cerca de 500 millones de dólares.

La publicación del *Libro blanco* hizo manifiesto la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma fiscal, la cual comenzó a implementarse en 1978 y que sirvió de soporte fundamental a la transición a la democracia en los años subsiguientes. Revisar algunos de los puntos medulares es de utilidad para compararla con la reforma fiscal que se discute en el México de hoy. En este artículo haremos un brevísimo resumen, pero recomendamos que el

lector interesado haga sus propias lecturas de los textos españoles para tener un conocimiento más detallado.

El sistema impositivo establecido durante la larga dictadura española (1939-1975) era arcaico: dependía, sobre todo, de impuestos indirectos, de monopolios estatales, de la lotería y de endeudamiento para cubrir los principales gastos. En cambio, casi nadie pagaba impuestos sobre la renta, hasta el punto que este rubro proporcionaba la cantidad irrisoria de apenas 2% de los ingresos impositivos del Estado a principios de los años de 1970. Ello contrastaba con otros países europeos de la época: por ejemplo, en la Inglaterra contemporánea los impuestos sobre la renta y el patrimonio proporcionaban 38% del total de ingresos ordinarios del gobierno, en Italia 51%, en Francia 38% y en Alemania 43 por ciento.⁷

El éxito de la reforma fiscal en España iniciada en 1978 —fincado en el Pacto de Moncloa— consistió fundamentalmente en lograr un aumento en la recaudación del impuesto sobre la renta que fue recayendo tanto sobre los asalariados en nómina como sobre los propietarios, empresarios individuales y las compañías. Para el decenio de 1980, la recaudación de este ramo ya representaba más de 30% de los ingresos ordinarios del Estado español. A ello se fueron agregando aumentos en impuestos indirectos, con lo cual se logró un incremento espectacular del gasto social, asegurando la consolidación de la nueva democracia española.

Más tarde, en los años de 1980, comenzó un proceso de descentralización política y administrativa en España que daría pie a las *comunidades autónomas*. La revisión de los prolongados debates legislativos sobre la descentralización fiscal en la España de los últimos veinte años resulta pertinente para una futura experiencia o reforma mexicana en esta materia. La descentralización fiscal en España ha ido a caballo del gran experimento político de las comunidades autónomas que han adquirido un extraordinario dinamismo en términos políticos, económicos, culturales y sociales. Ello se ha logrado a partir de un primer esquema por el cual se mantuvieron altamente centralizados los ingresos (la recaudación), mientras que se efectuaban transferencias de fondos desde el centro para gastos de las comunidades. Posteriormente se ha ido avanzando en atribuciones regionales en materia de ingresos y egresos, como puede observarse en el paso importante y polémico contenido de las reformas del Estatuto de Cataluña, iniciadas en el año de 2006. Con objeto de respetar la Constitución y mantener la unidad nacional, las propuestas catalanes se sometieron al Congreso nacional de España para luego regresarse al parlamento catalán. Estas reformas todavía

⁷ El estudio clásico sobre la historia de la fiscalidad española es: Francisco Comín, *Historia de la Hacienda Pública de España, 1808-1995*, Barcelona, Editorial Crítica, 1996.

en proceso, sin embargo, tienen un fondo firme pues han venido discutiéndose desde hacía tiempo hasta lograrse los consensos y el profesionalismo requeridos para implementarse paso a paso.⁸

LAS REFORMAS FISCALES EN LA HISTORIA DE MÉXICO

La historia de los proyectos de reformas fiscales en el México constituyen una historia accidentada, llena de fracasos, que revela los peligros de la falta de coherencia estratégica, administrativa y ética en un terreno donde es imprescindible alcanzar un alto grado de capacidad de acción y de legitimidad política. Es más, puede argumentarse que en la época moderna, la debilidad del régimen fiscal —sobre todo por la evasión fiscal propiciada por la misma administración federal en rubros como los impuestos sobre la renta y herencias— han sido factores claves en el debilitamiento del funcionamiento del Estado mexicano. En efecto, durante el largo régimen del partido único entre 1929 y 2000 (representado por las varias metamorfosis del Partido Revolucionario Institucional), puede afirmarse que pudo funcionar un Estado autoritario pero no un Estado realmente fuerte: su debilidad fiscal y su exagerada dependencia de las rentas petroleras (en los últimos cuarenta años) fueron minando la gobernabilidad y la legitimidad del mismo, llevando a la mayoría de la población a considerar que el gobierno y las administraciones estatales son (casi por definición) ineficientes y corruptas, aun cuando haya excepciones.

Inclusive en los últimos años —cuando se ha iniciado una aparente transición democrática— no se han logrado avances en este terreno. Los debates en el Congreso y en numerosos foros públicos y políticos revelan que no sólo fueron un fracaso las propuestas de reforma fiscal de la administración del presidente Fox (2000-2005), sino que además hubo un manejo político enteramente fallido. En particular, fue responsable de este fracaso en 2001/2002 el secretario de Hacienda, Francisco Gil, quien se empeñó en promover una reforma regresiva (que afectaría sobre todo a los sectores populares) para obtener un beneficio fiscal súbito por medio del IVA, en vez de proponer una reforma más equilibrada que incluyera un aumento sostenido y necesario de los ingresos por cuenta del ISR y de impuestos sobre propiedades, operaciones bursátiles y diversas transacciones que están

⁸ Un buen resumen de los antecedentes es José V. Sevilla Segura, “Las balanzas fiscales, el concierto económico y las propuestas financieras del nuevo gobierno catalán,” en *Revista de Libro*, (Madrid), No. 86 (febrero, 2004), pp. 20-25. Desde principios de 2011, el gobierno de la Generalitat de Catalunya, encabezada por Artur Más, ha puesto en marcha medidas para profundizar en el proceso de descentralización fiscal.

gravadas en países económicamente más avanzados. Al parecer, lo que realmente deseaba Gil era intentar una contra reforma fiscal al estilo de Ronald Reagan en 1980 para universalizar los impuestos sobre sectores populares y reducir los gravámenes sobre los sectores acaudalados (que ya de por sí son los mayores evasores en México).

Teniendo en cuenta este sonoro fracaso, que ha condenado al Estado mexicano de la transición a la pobreza fiscal, conviene preguntarse si no hay antecedentes de reformas fiscales exitosas o fallidas en la historia mexicana. Por ello, en esta última sección de este capítulo se resumen algunos aspectos sobresalientes de la trayectoria histórica las reformas fiscales en México desde el siglo XIX hasta la fecha, aunque es menester subrayar las dificultades que han existido en el país para lograr hacerlas efectivas. En segundo término, se llama la atención sobre la relación entre debilidad fiscalidad y crisis financieras a lo largo de los decenios y el fenómeno de la petrolización de las finanzas públicas.

LAS REFORMAS FISCALES DE LA HISTORIA DE MÉXICO

La primera reforma fiscal en el México independiente fue aquella realizada a raíz de la independencia mexicana en 1824 en consonancia con la ratificación de la Constitución federal de 1824. Este documento fundacional estableció una nueva jurisdicción política y fiscal, similar —en principio— al de los Estados Unidos, por la cual el gobierno federal de México coexistiría con gobiernos estatales locales, cada uno con sus respectivos recursos impositivos.

A pesar de buenos augurios iniciales, la nueva estructura fiscal federalista probó ser fuente de conflicto y controversia durante medio siglo. De hecho, transitó hacia un esquema de federalismo fiscal débil, que no permitió la construcción de un Estado independiente fuerte. Un primer aspecto contradictorio del marco institucional mexicano en la década de 1820 fue la imposición del modelo federalista sobre el viejo sistema de gobierno español colonial, que se había caracterizado por un alto grado de centralismo, que incluía la recaudación de un amplio y diverso número de gravámenes directos e indirectos. El nuevo sistema fiscal republicano se basó en un régimen tributario esencialmente indirecto: el gobierno federal dependía sobre todo de las *aduanas* (impuestos a las importaciones y algunas exportaciones), mientras que los gobiernos de los estados dependían sobre todo de las *alcabalas* (el IVA de la época).

El debilitamiento de la administración tributaria después de la independencia y la creciente subordinación de los empleados fiscales a los jefes

políticos y militares locales hicieron que, desde fines de los años de 1820, la recaudación de ingresos fuera cada vez más deficiente e inclusive anárquica, como lo revela la historia de la República mexicana hasta el Porfiriato. La debilidad fiscal llevó al gobierno federal a una marcada inestabilidad financiera y militar. Hasta el decenio de 1880, la hacienda federal siempre estuvo agobiada por deudas que no podía pagar y durante algunos años inclusive no se lograba pagar con regularidad los salarios de funcionarios y militares, lo cual generó las condiciones para que comenzara a difundirse una corrupción crónica de los servidores públicos. No fue extraño, por lo tanto, que la debilidad fiscal afectara a los ejércitos mexicanos que resultaron débiles y no pudieron combatir eficazmente a los invasores en 1847 y 1862-1863, con la consecuencia que el Estado perdió la mayor parte de los territorios del norte y se debilitó.⁹

LA FISCALIDAD EN EL PORFIRIATO Y DESPUÉS DE LA REVOLUCIÓN

A partir del Porfiriato (1876-1910) comenzó una *segunda transformación fiscal* que estaba basada en un proceso de fortalecimiento y centralización del poder en manos del gobierno federal. Esta tendencia fue acompañada por una serie de reformas fiscales y financieras que se implementaron sobre todo en decenio de 1890, las cuales permitieron alcanzar superávits en las cuentas públicas hasta la Revolución. A nivel fiscal, lo fundamental del plan de reformas había sido ideado originalmente por Matías Romero en 1869 y 1870, pero tardó en instrumentarse. Se basaba en una reducción de tarifas *aduaneras* sobre determinados productos, la gradual *abolición de las alcabalas* y el incremento del *timbre*, un impuesto sobre cerveza, tabaco, y varios bienes y transacciones adicionales. Si bien los ingresos fiscales federales aumentaron, seguían dependiendo fundamentalmente de los dos gravámenes mencionados —aduanas y timbre— que producían más del 60 % de los ingresos ordinarios federales durante este periodo. Dicho sea de paso, el esquema era muy similar al de los Estados Unidos en esa época, por lo que se podría hablar de cierta convergencia fiscal, al mismo tiempo que se producía una convergencia económica entre ambos países.

No obstante, el muy bajo nivel de gasto social del régimen de don Porfirio tuvo graves consecuencias. En su historia de las finanzas públicas de ese periodo, el historiador Marcello Carmagnani ha argumentado que el carácter regresivo del sistema fiscal y la falta de provisión de bienes públicos de-

⁹ Una reciente síntesis histórica de gran utilidad es Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui, eds., *Penuria sin fin: historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005.

bilitaron las bases políticas, económicas y sociales del régimen.¹⁰ El bajo gasto en justicia (propiciando una endémica corrupción judicial), la inseguridad en el ámbito local y en la propiedad, la muy baja inversión en educación y salud, afectaron a los ciudadanos que se sentían indefensos ante la prepotencia de autoridades políticas, militares, terratenientes y empresarios. Además, la falta de consensos entre las elites hizo que estallara el régimen autoritario en 1910 y que comenzara una serie de guerras civiles que se han bautizado como la Revolución mexicana de 1910-1920. Naturalmente, se provocó una baja en la recaudación durante los años de conflicto y guerra, pero paradójicamente, en el decenio de 1920, se regresó esencialmente al sistema tributario porfiriano, fundado básicamente en ingresos aduaneros e impuestos sobre exportaciones del petróleo, como pilares fundamentales del sistema impositivo. Esta estructura se mantuvo hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando —de acuerdo con el excelente estudio de Luis Aboites— comenzó a modificarse lentamente la estructura tributaria.¹¹

LAS REFORMAS FISCALES DE 1940 A 1970

Si bien se introdujo el impuesto sobre la renta (ISR) en los años de 1930, fue con la Segunda Guerra Mundial que comenzó a lograrse un incremento en su aplicación y recaudación. Simultáneamente se pudieron aplicar impuestos sobre industrias que vinieron a remplazar el viejo impuesto del timbre. En un plazo de cuatro décadas, o sea de 1940 hasta 1980, el ISR se convertiría en la fuente más importante de ingresos del gobierno federal, aunque en una proporción mucho menor que en otros países. En este sentido, podría afirmarse que la tercera reforma fiscal importante de la historia de México fue la realizada en los años de 1940.

No obstante, el partido gobernante, el PRI, no realizó esfuerzos coherentes por llegar a establecer un sistema fiscal que gravara adecuadamente a los que más tenían. El ISR tendía a caer sobre población contribuyente *cautiva* (como los empleados del gobierno, maestros, profesores, etc.) y sobre nóminas de trabajadores. Los demás sectores sociales, incluyendo la mayoría de los propietarios, grandes industriales y banqueros, escapaban al fisco; pero también lo lograron los campesinos ejidatarios. De allí que, como argumenta Aboites, los privilegios y exenciones fiscales se convirtieron en un verdadero cáncer, alentados por el propio gobierno.

¹⁰ Marcello Carmagnani, *Estado y mercado: la economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

¹¹ El estudio histórico más amplio es: Luis Aboites, *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003.

En los años de 1960, durante la administración hacendaria de Antonio Ortiz Mena, el economista mexicano Víctor Urquidi y un grupo de colegas propusieron planes de nuevas reformas fiscales, pero a pesar de una larga revisión y debate interno a la Secretaría, no se implementaron por falta de voluntad política de los máximos responsables del PRI y del Estado. En un reciente trabajo, el economista Enrique Cárdenas considera que éste fue un fracaso mayúsculo que hipotecó las finanzas públicas de la nación durante decenios.¹² En efecto, la Secretaría de Hacienda se limitó a ampliar la base de contribuyentes, sobre todo del ISR, pero sin alcanzar logros realmente notables pues, de nuevo, se gravaba sobre todo a los contribuyentes cautivos —empleados del Estado y trabajadores en nóminas de empresas—, mientras que evadían la mayor parte de los demás sectores sociales, incluyendo tanto los campesinos (quienes difícilmente hubieran aportado muchos impuestos) como los sectores que sí podían aportar: dueños de bienes raíces, profesionales, comerciantes, industriales y banqueros.

La lentitud en alcanzar logros sustanciales a partir de las innovaciones fiscales de los años de 1940 puede medirse comparando el tamaño del Estado en relación con la economía del país. Entre 1940 y 1970 se produjo un primer aumento de los ingresos como porcentaje del PIB, pero pronto alcanzó un techo de entre 7 y 10% del PIB. Es decir, se alcanzó un nivel muy bajo con respecto a otros países, en particular Europa y los Estados Unidos, que lograron un incremento de los ingresos públicos respecto al ingreso nacional que se acercaba a cerca de 40% del PIB para el año de 1970. En resumidas cuentas, el Estado mexicano bajo el régimen priísta de la época era fiscalmente débil, aunque paradójicamente seguía siendo políticamente fuerte. Esta paradoja no ha sido adecuadamente explicada por los científicos políticos. Sin duda, estaba relacionada en parte con la negociación de exenciones fiscales a cambio de una colaboración política con el partido monopolista. Pero también se vinculaba directamente con el uso de la corrupción como forma de ejercicio del poder, extrayendo rentas de la población a través de mecanismos delictuosos pero sancionados (informalmente) por el partido de gobierno y por el propio Estado.

También debe tenerse en cuenta el impacto regional de las reformas fiscales en México en esa época, mirando a la recaudación por entidades geográficas. Lo que se observa en los estudios de Luis Aboites y otros expertos es que entre 1940 y 1970 tuvo lugar una centralización impresionante de la

¹² Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1996, capítulo 2. Ver la próxima publicación de Víctor Urquidi, *Obras escogidas*, vol. 4, El Colegio de México, con el subtítulo “El fracaso de la reforma fiscal de 1961, Artículos y documentos”, edición por Luis Aboites Aguilar y Mónica Unda Gutiérrez (en prensa).

recaudación en manos del gobierno federal a expensas de estados y municipios. Es decir, la centralización política reforzó extraordinariamente a la centralización fiscal y, efectivamente, fue enterrado el llamado federalismo fiscal. Los estados y municipios entregaron su soberanía fiscal a cambio de las famosas *participaciones* (que eran transferencias fiscales del centro negociados políticamente).¹³

PETRÓLEO, DEUDA Y ABORTO DE REFORMAS FISCALES: 1970-2000

Por último, vale la pena comentar la forma en que se fue *petrolizando* la hacienda pública mexicana en decenios recientes. Desde 1938 hasta 1970, los ingresos de la empresa estatal PEMEX no representaron una contribución muy importante al erario nacional, y tendieron a ser reinvertidas en las propias operaciones de la empresa. Pero, como es bien sabido, en el decenio de 1970 el auge petrolero permitió un aumento extraordinario de las exportaciones del oro negro y alentó el financiamiento de gastos públicos crecientes con petróleo y con deuda externa (con hipoteca de los ingresos petroleros). Las administraciones presidenciales de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) no hicieron un esfuerzo realmente importante por ratificar una reforma fiscal, con excepción de incrementos en el IVA. De nuevo, el país perdió una oportunidad histórica de colocar sus finanzas públicas sobre bases más sanas y sólidas y, al contrario, se agravaron los desequilibrios. Es conocida la historia de la reforma fiscal propuesta en 1973 que fue enterrada por el presidente Echeverría para evitar conflictos políticos.

Las consecuencias de la combinación de una deficiente política fiscal y un proceso de gasto y endeudamiento absolutamente irresponsables en los años de 1970 son bien conocidas, como también las consecuencias de las devaluaciones y la crisis de la deuda externa en 1982 que llevaron al país al borde de la bancarrota. Tras el estallido de la crisis, la respuesta del gobierno fue el *ajuste*, o sea la reducción en gastos públicos, las privatizaciones y el incremento de la deuda interna. Por su parte, la mayor parte de los ingresos petroleros fueron destinados a pagar el creciente servicio de las deudas externas e internas. Debido a la crisis, el gobierno de Miguel de la Madrid

¹³ De nuevo, la referencia fundamental es Luis Aboites, *Excepciones y privilegios: modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003. Para la época más reciente véase también Rogelio Arellano Cadena, ed., *México: Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, Fondo de Cultura Económica (*El Trimestre Económico*, Lecturas, No. 83), 1996; y Jaime Sempere y Horacio Sobrazo, eds., *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1998.

(1982-1988) no consideró factible intentar una reforma fiscal integral; y por ello la SHCP dedicó sus energías básicamente a extraer recursos de contribuyentes ya cautivos y a incrementar el IVA durante ese decenio, además de apropiarse de una proporción creciente de los ingresos de PEMEX, tanto por cuenta de exportaciones como por ventas en el mercado interno. La petrolización de las finanzas mexicanas terminó por consolidarse en esta época de los años ochenta, que fue bautizada como “la década perdida” por la baja en el crecimiento económico.

Con la restructuración de la deuda externa en 1989, pareció factible plantearse una reforma fiscal —siempre relegada—, pero ésta tampoco fue impulsada por la administración de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994). Los déficits se cubrieron con la emisión de deuda interna (sobre todo Cetes) y en 1994 con el experimento de los peligrosos *tesobonos*; al mismo tiempo, el petróleo siguió sirviendo para pagar el grueso del servicio de la deuda. Después del estallido de la enorme crisis financiera y económica de 1995, la administración de Ernesto Zedillo (1994-1999) tampoco quiso encarar la necesidad de una reforma fiscal. Los paliativos y las alternativas adoptados entonces son conocidos: reducción o congelamiento del gasto real en rubros sociales, privatizaciones, rescates financieras y emisión de más deuda interna; y, como siempre, destinar el grueso de los superávits petroleros al pago del servicio de la deuda.

Después de la asunción de la administración de Vicente Fox en 2000, quien era dirigente del Partido Acción Nacional (PAN), pareció evidente que la idea de proponer una reforma fiscal tenía un fundamento y una oportunidad política, ya que se asociaba con el proceso de apertura política y transición a una plena democracia. Sin embargo, los esfuerzos iniciados en este sentido en 2001 fueron muy mal planeados tanto por falta de capacidad de manejo político del gobierno, como por el hecho de que, en realidad, se proponía una *contra-reforma fiscal* que solamente prometía fiscalizar a los sectores populares, pero aseguraba exenciones para los sectores acaudalados.¹⁴

El manejo de la propuesta de reforma fiscal en el Congreso *reveló* un alto grado de rigidez, en particular por el secretario de Hacienda, Francisco Gil, ya que no parecía entender la necesidad de negociar con tacto e inteligencia los elementos fundamentales de la reforma fiscal con los diputados y senadores de todos los partidos. Al contrario, la propuesta de reforma de la Secretaría de Hacienda se divulgó a la prensa antes de que se llevaran a cabo

¹⁴ Numerosos economistas sugirieron que el momento no era apto para una reforma ni desde el punto de vista coyuntural ni por la falta de preparación técnica de las propuestas. Véanse, por ejemplo, artículos en el número de *Economía Informa*, No. 297, Facultad de Economía, UNAM, mayo, 2001.

muchas de las negociaciones cruciales. En pocas palabras, no se encaró la reforma fiscal como parte de una necesaria reforma política y social. El autoritarismo de setenta años de gobierno del PRI se reflejaba claramente en los discursos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a pesar de ser una administración dominada por el PAN. En efecto, el secretario de Hacienda no entendía la compleja naturaleza política de la llamada transición hacia la democracia en la que se fundaba la flamante administración de Vicente Fox. El resultado fue cantado: las propuestas fiscales de 2001 no tuvieron posibilidad de implementarse por falta de trabajo político sistemático, ni en ese año ni en los subsiguientes del sexenio.

Posteriormente, se propusieron nuevos intentos de llevar a cabo lo que era esencialmente el mismo plan de reforma fiscal en los años de 2002 a 2004. Para salvar la nave del Estado, que claramente naufragaba, se convocó a una Convención Nacional Hacendaria. Sin embargo, existían antecedentes históricos poco favorables.¹⁵ En efecto, las propuestas elaboradas por los gobernadores (y un cierto número de contadores y académicos) no tuvieron un impacto fuerte en el Congreso, que dejó pasar esta oportunidad de abrir un debate más duradero sobre un tema que no podía resolverse en el corto plazo.¹⁶ Posteriormente, durante la administración de Felipe Calderón (2007-2012), no se lograron avances fiscales realmente significativos y los escasos aumentos de ingresos fueron absorbidos por la guerra contra el narco que decidió poner en marcha, el cual implicó un enorme aumento en el gasto militar. De manera similar, la administración de Enrique Peña Nieto, electo en 2012, ha sido incapaz de revertir la caída sostenida de los ingresos petroleros que siguen siendo una de las columnas vertebrales de la fiscalidad federal. De allí que desde hace varios años, lo único que logra la Secretaría de Hacienda es reducir —en términos reales— los gastos públicos, especialmente aquellos destinados a educación, salud y bienestar.

En resumidas cuentas, la historia de la fiscalidad en México no es particularmente brillante. Al contrario, el fracaso en lograr reformas fiscales efectivas es una de las constantes más reiteradas y profundas de la República desde la Independencia hasta hoy.¹⁷ Como consecuencia, hoy en día, el gobierno federal carga con un sistema fiscal insuficiente y gastos crecientes

¹⁵ Un número especial de *Economía Informa*, No. 323, Facultad de Economía, UNAM, febrero, 2004, ofrece un recuento amplio con siete artículos sobre la historia previa y los retos de la Convención Nacional Hacendaria.

¹⁶ Numerosos estudios académicos apuntan a la complejidad de la problemática: por ejemplo, el número especial de *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, No. 3 (CIDE), segundo semestre de 2004.

¹⁷ Una reciente contribución es de Samuel I. del Villar, *Agravios nacionales en la hacienda pública mexicana, 1982-2005*, México, Editorial Océano, 2006, en particular el capítulo 1 titulado “La atrofia fiscal e institucional,” pp. 21-58.

que se cubren en parte importante con la renta petrolera. Sin embargo, sin inversión en el sector petrolero, los dineros del oro negro están decayendo con bastante rapidez. Es manifiesto que la próxima administración federal tendrá que implementar un plan para mejorar la recaudación fiscal de manera sustancial y reducir la dependencia del petróleo paulatinamente. Tendrá que empezar por demostrar que puede lograr una disminución fuerte de la evasión fiscal y plantear reformas específicas a determinados rubros impositivos, en particular los directos. Pero para ello se requiere un trabajo político sistemático para crear conciencia de la necesidad de fortalecer la oferta de bienes públicos de calidad por el Estado a cambio de una tributación más extensiva y eficiente y, confiamos, más progresiva.

EPÍLOGO Y LECCIONES DE LA HISTORIA

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); 3) impuestos sobre propiedad inmobiliaria (predial); 4) impuestos sobre herencias; 5) 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 elaborar 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.

Las lecciones de la experiencia española para el caso mexicano también son claras. 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.¹⁸ La nueva administración mexicana que asumió el poder en 2012 no siguió el ejemplo español ni el de otros países que permiten conocer quiénes son los mayores contribuyentes. Sería de gran interés conocer en México si se confirma que están en las listas de mayores contribuyentes todos los que deben estar, incluyendo 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 qué redistribución fiscal se está hablando?

Pero el lamentable hecho es, como ha señalado la prestigiosa economista Nora Lustig, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP) es la más reacia en Latinoamérica a proporcionar información so-

¹⁸ Véase, por ejemplo, los trabajos publicados por Genaro Aguilar, “La evasión fiscal y su combate” y el ensayo “Potestades y potencial recaudatorios de los gobiernos de los estados”, así como el trabajo de José Luis Calva, Mildred Espíndola y César Salazar “Camino para incrementar los ingresos tributarios” en el volumen cinco de la colección editada por José Luis Calva, *Agenda para el desarrollo*, México, UNAM, 2006. Otro trabajo pertinente es David Cantalá, Jaime Sempere y Horacio Sobrazo, “Evasión fiscal en el impuesto sobre la renta de persona físicas”, ms., 2005, El Colegio de México.

bre el pago de impuestos directos, por deciles de ingresos. La falta de transparencia de la SHCP 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.

LA REFORMA TRIBUTARIA EN MÉXICO DURANTE LA ÉPOCA DEL DESARROLLO ESTABILIZADOR. LAS REFORMAS AL ISR DE 1961 Y 1964

MÓNICA UNDA GUTIÉRREZ*

INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano es un Estado pobre. La recaudación tributaria en 2008 representó 8.4% del producto interno bruto (PIB). Tal proporción es muy baja para un país de ingresos medios y para un país con déficits económicos y sociales tan grandes. La baja recaudación tributaria no es algo nuevo, al contrario, tiene orígenes históricos; es y ha sido una característica constante de los sistemas tributarios de los siglos XIX y XX. Lo que es peor aún, éstos han sido durante la mayor parte del tiempo regresivos. La excepción es quizás un periodo de cuatro décadas en el que existieron numerosos intentos por consolidar al impuesto sobre la renta (ISR) como el impuesto medular de los ingresos tributarios. Desde la creación del ISR en 1925, hasta las reformas fallidas de 1961 y 1964, se intentó darle un carácter progresivo al sistema tributario. Sin embargo, ese “periodo de esperanza” termina ahí, con el fracaso de las reformas de la década de los años sesenta que fueron recomendadas e impulsadas por personajes como Nicholas Kaldor y Víctor L. Urquidí.

Este artículo tiene el objetivo de explicar el porqué de esta gran oportunidad perdida. Se espera que a partir de la historia de las reformas de los sesenta podamos recuperar algunas ideas o lecciones básicas que puedan dar guía al presente. Así, el artículo está dividido en cuatro partes. En la primera se describe la trayectoria del ISR de sus inicios y hasta principios de los años sesenta. En la segunda y tercera partes se analiza en detalle lo que sucedió detrás de la reforma de 1961. El proceso de reforma se echa a andar con la contratación de Nicholas Kaldor en el verano de 1960. El secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, le pide al renombrado economista que

* El Colegio de México.

elabore un reporte donde evalúe la situación del sistema tributario y proponga modificaciones.

Con posterioridad al reporte de Kaldor suceden los trabajos y discusiones de la Comisión Tributaria, que fue conformada por el secretario de Hacienda con el encargo de definir y redactar la propuesta de reforma del impuesto sobre la renta que en diciembre de 1961 se habría de presentar al Congreso de la Unión. La comisión trabajó de marzo a octubre de 1961, generó diversas propuestas y reportes de corte legal, administrativo y económico en torno a las modificaciones al ISR y mantuvo discusiones intensas en su interior. Cabe señalar que el poder analizar estas reformas tributarias a tal nivel de detalle es posible gracias a los documentos, minutas y reportes encontrados en el archivo de Víctor L. Urquidí que resguarda el Archivo Histórico del Colegio de México.¹

El cuarto apartado sintetiza los cambios derivados de la reforma de 1961 y su complemento en 1964. Como ya se adelantó, los proyectos originales de ambas reformas fracasaron. El ISR no pudo ser reformado de tal forma que acrecentara la recaudación total, ni de forma que pudiera otorgarle un carácter progresivo al sistema tributario. La contribución de este artículo es, por un lado, informar respecto de una etapa en la historia tributaria de México que ha sido poco explorada. Aunque fueron reformas nonatas, el estudio y análisis del proceso que existe detrás de ellas es muy ilustrativo, de la capacidad del Estado, sus prioridades y acuerdos con otros actores de la sociedad, por mencionar algunos aspectos. El ámbito impositivo es una ventana privilegiada para observar la relación y el balance de poder existente entre el Estado y la elite económica. Por otro lado, se espera que este artículo pueda dar pistas al presente respecto de las condiciones que se consideren conducentes para impulsar reformas tributarias, mismas que, como veremos, son una asignatura pendiente desde hace muchas, muchas décadas.

ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS AL ISR EN LOS AÑOS SESENTA

La creación del impuesto sobre la renta en 1925 fue sin duda un parteaguas en la historia fiscal de México y un gran avance. Después de todo, el siglo XIX estuvo plagado de intentos por introducir contribuciones directas² que

¹ La mayoría de estos documentos pueden ser ahora consultados también en Luis Aboites y Mónica Unda, *El fracaso de la reforma fiscal de 1961...*, Londres, University of London.

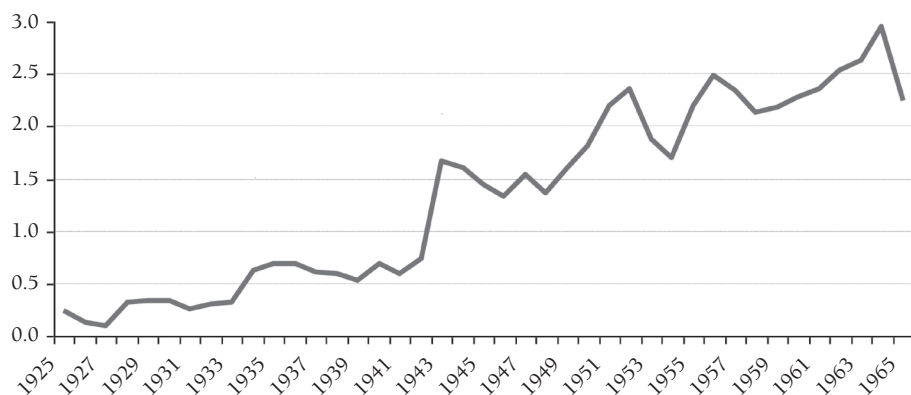
² Utilizado en el siglo XIX, el término contribución directa es una categoría de carácter histórico que comprendía: a) contribuciones sobre fincas rústicas y urbanas; b) los derechos de patente y sobre profesiones; c) los impuestos sobre sueldos y salarios; d) impuestos sobre artícu-

nunca prosperaron.³ Es así que gracias a la Revolución, en el proceso de reconstrucción y de creación de nuevas instituciones, se crea un impuesto que promete un sistema tributario más justo y moderno. Para Alberto J. Pani, entonces secretario de Hacienda, el impuesto sobre la renta iba a resolver los dos problemas más graves del sistema tributario: la anarquía fiscal y la composición indirecta del sistema. El primer problema era un obstáculo para el desarrollo económico y el segundo era una fuente de injusticia.⁴ La creación del ISR fue el reflejo de la Revolución en el ámbito tributario.

Sin embargo, el ISR va perdiendo su progresividad al paso del tiempo; si bien se vuelve el principal impuesto para finales de los años cuarenta (lo que le da por fin una composición mayoritariamente directa a la recaudación tributaria), empieza a rezagarse con respecto a sus objetivos iniciales.⁵ Pero veamos primero algunos indicadores acerca del ISR que nos permitan delinear su trayectoria.

La gráfica 1 nos muestra el aumento constante en la recaudación del ISR. En 1925 representaba apenas 0.25% del PIB y para inicios de la década de los años sesenta contribuía con 2.5%. A primera vista esta trayectoria parece positiva.

GRÁFICA 1
RECAUDACIÓN DEL ISR COMO PORCENTAJE DEL PIB EN MÉXICO



FUENTE: elaborado a partir de INEGI, *Estadísticas históricas de México* (EHM), México, cuadros 17.6 y 8.1.

los de lujo y, e) la capitación. Luis Jáuregui, *De riqueza e inequidad, el problema de las contribuciones directas...*, pp. 20-21.

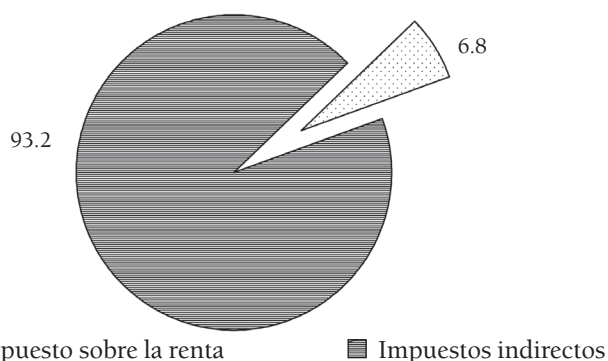
³ Para abundar en la historia de las contribuciones directas véase Jáuregui, *De riqueza...*

⁴ Alberto Pani, *La política hacendaria...*, México, Cultura, 1926, pp. 36-39.

⁵ Sobre la trayectoria del ISR en cuanto a su nivel de recaudación y composición véase Mónica Unda, "The Building..." , capítulo 4, Londres, University of London, 2010.

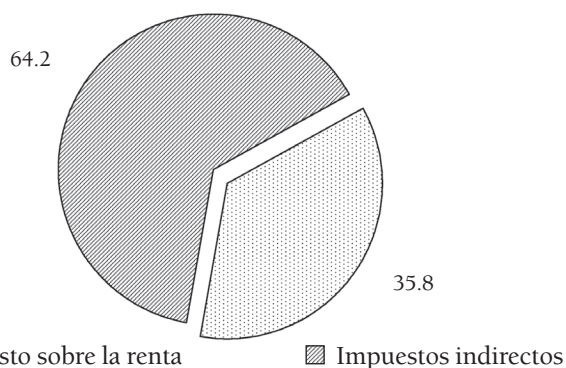
De igual manera, en términos de composición tributaria, parece haber un avance, pues en 1930 la proporción de impuestos directos era sólo 6.8% del total de los ingresos tributarios y tres décadas después la proporción había aumentado a 35.8% (véanse las gráficas 2 y 3). Aquí se asume que la composición directa es más deseable que la indirecta, pues los impuestos directos tienen un mayor potencial de progresividad que los indirectos.⁶

GRÁFICA 2
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN MÉXICO EN 1930 (%)



FUENTE: elaborado a partir de INEGI, *EHM*, cuadro 17.6.

GRÁFICA 3
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN MÉXICO EN 1960 (%)



FUENTE: elaborado a partir de INEGI, *EHM*, cuadro 17.6.

⁶ Los impuestos indirectos, sin embargo, pueden reducir su regresividad. Los impuestos al consumo, como el impuesto al valor agregado (IVA) pueden ser menos regresivos si se diferencian las tasas impositivas de acuerdo con el tipo de bienes de consumo. La lógica es que los bienes consumidos por aquellos con ingresos más altos paguen tasas más altas y que los bienes más básicos, que constituyen la mayor parte del consumo de los estratos de ingresos bajos, reciban tasas impositivas más bajas.

Del mismo modo, la composición tributaria del sistema mexicano con respecto a la de otros países no rendía tan malas cuentas. En la década de los años sesenta sólo Colombia contaba con una proporción de impuestos directos más abultada que la mexicana.

Pero no todo es lo que parece. Por un lado, la recaudación del ISR estaba muy por debajo de su potencial; por otro, ¿qué tan positivo, en términos de progresividad, puede resultar el tener una composición tributaria más directa de una recaudación tan baja?

CUADRO 1

COMPOSICIÓN TRIBUTARIA EN VARIOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EN 1960 (%)

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>Perú</i>	<i>México</i> ⁷
Directa	30	32	23	37	22	35.8
Indirecta	70	68	78	63	78	64.2

FUENTE: elaborado a partir de Fitzgerald, "ECLA and the Theory of Import Substitution...", 2000, p. 88, e INEGI, *EHM*, cuadro 17.6.

Las autoridades hacendarias estaban conscientes de la baja recaudación desde al menos el periodo en que Eduardo Suárez dirigía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (1935-1946). Sin embargo, existían posturas diferentes. Para algunos era una falla grave del sistema tributario y para otros la baja carga fiscal era algo positivo pues incentivaba el dinamismo empresarial.⁸ Suárez, al describir su visión y lo que fue la política hacendaria a su cargo, dice que nunca pensó "en aumentar los tributos a un país empobrecido por la Revolución, pero que tenía ansias de crecer".⁹ Esta lógica, con el paso del tiempo fue la predominante. Ejemplo de ello son la Ley de Industrias de la Transformación de 1941 y la Ley de Fomento de Industrias de la Transformación de 1946. Ambas leyes tenían como objetivo promover ciertas industrias a través de la exención de impuestos

⁷ Aunque en Fitzgerald, "ECLA and the Theory of Import Substitution...", Londres, Frank Cass and Company Limited, aparecen cifras sobre México (38% y 62% respectivamente), se prefiere citar *EHM*, 2000, ya que se tiene mayor certeza de los impuestos que se incluyen en la carga directa e indirecta. Además permite tener mayor homogeneidad en las fuentes a lo largo del texto, al menos para el caso mexicano.

⁸ Por ejemplo, en 1951 Hugo Margáin, director de Ingresos de la Secretaría de Hacienda, expresaba y valoraba de manera positiva que en México las empresas soportaban una carga fiscal de apenas 20%, mientras que en Estados Unidos, en algunos casos, la carga fiscal alcanzaba 80%. *Excelsior*, 13 de septiembre de 1951.

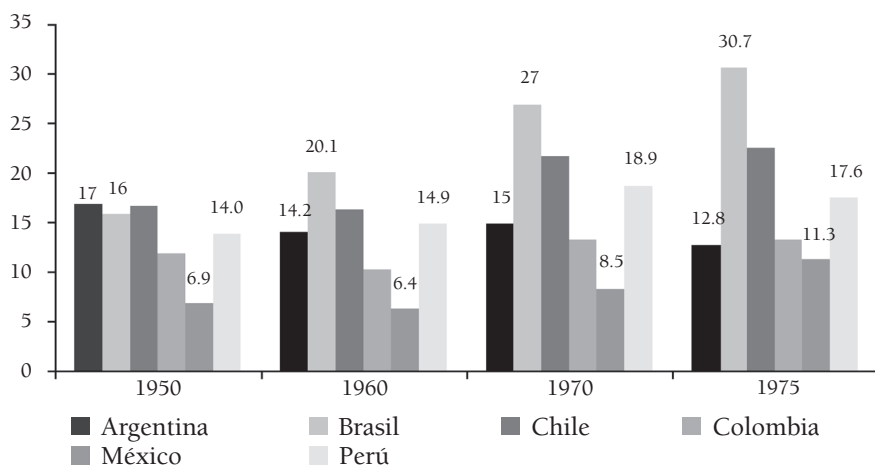
⁹ Eduardo Suárez, *Comentarios*, 1977, p. 272. Según Suárez, lo que había que hacer era concentrarse en que los impuestos existentes se cubrieran.

a la exportación, del impuesto del timbre, del impuesto sobre la renta y de los impuestos de importación a la maquinaria, equipo, y materias primas.

En pocas palabras, la estrategia de crecimiento económico centrada en la industrialización del país explica en gran medida la baja carga tributaria. La prioridad era, para algunos, el crecimiento económico aun a costa de un Estado con una recaudación pobre. Pero no todos compartían esta visión. Para 1960 eran muchos los que lamentaban la baja recaudación y la consideraban un obstáculo para el desarrollo, en tanto que el Estado no acrecentara sus ingresos públicos. Además, los bajos ingresos estaban provocando presión por el endeudamiento externo. Como lo muestran algunos reportes confidenciales a inicios de los años sesenta: el endeudamiento externo empieza a crecer de manera paulatina a partir de los años cincuenta.¹⁰

La gráfica 4 ubica la recaudación tributaria mexicana con respecto a otros países en América Latina. El mensaje es claro, la recaudación del gobierno federal es la más baja en comparación con Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú en 1950, 1960, 1970 y 1975.

GRÁFICA 4
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA
1950-1975¹¹
(% DEL PIB)



FUENTE: elaborada a partir de Fitzgerald, "The Fiscal Crisis", p. 131, y para México, INEGI, EHM, cuadro 17.6.

¹⁰ AHCOLMEX/AI/VLU, caja 46, reporte "El crecimiento de la economía mexicana 1940-1960", SHCP-Banxico al secretario de Hacienda en julio de 1961, p. 12.

¹¹ Las cifras para México que ofrece Fitzgerald en "The Fiscal Crisis...", Londres, Frank Cass and Company Limited, son las siguientes: 7.5, 7.1, 7.9 y 10.5% del PIB respectivamente.

Según varios expertos, la baja recaudación del ISR en México obedecía a los siguientes factores: i) evasión, ii) exenciones y subsidios contemplados en la Ley del ISR, y iii) inequidad y creciente regresividad.¹² Aunque la composición tributaria se fue haciendo más directa con el paso del tiempo y ello fue indudablemente un avance con respecto al sistema tributario del siglo XIX o el porfirista, el ISR era cada vez más inequitativo y regresivo. El ISR fue perdiendo la progresividad de sus tasas en cada una de las cédulas y, además, la recaudación era proporcionada cada vez más por los ingresos al trabajo y menos por los ingresos derivados del capital.¹³ Es cierto que el sistema tributario recaudaba menos a través de impuestos indirectos y más a través del ISR, pero este impuesto directo en su interior se iba volviendo más regresivo. El ISR revolucionario distaba mucho de ser una herramienta para la distribución del ingreso. Ésta era la situación del ISR *grosso modo* en la antesala de la reforma impulsada en 1961.

EL REPORTE KALDOR

Para 1960, cincuenta años después de la Revolución, el gobierno federal consideraba que había mucho que celebrar. En efecto, varios indicadores económicos daban cuenta del avance económico. El crecimiento del PIB en la década de los años cincuenta era de 6.2% anual, la inflación tuvo un promedio de 6% anual, la devaluación en 1954, que llevó el precio del dólar de 8.65 pesos a 12.5, no alteró el ritmo dinámico de crecimiento. Según Enrique Cárdenas, la economía mexicana estaba creciendo sustentada en el ahorro interno, sin mayor endeudamiento con el exterior ni con imprudentes déficits presupuestales.¹⁴ Cabe resaltar también el comportamiento de la inversión pública: su ritmo de crecimiento es muy dinámico principalmente de 1934 a 1950.¹⁵ La inversión privada, por su parte, presenta una tendencia de aumento en su ritmo de crecimiento desde finales de los años treinta.¹⁶ Los salarios reales aumentaban, lo mismo la productividad en general, así como la actividad de las instituciones bancarias. Era el milagro mexicano en todo su esplendor.

¹² Para abundar sobre las razones de la baja recaudación del ISR a inicios de los años sesenta, véase L. Aboites y M. Unda, *ibid.*

¹³ M. Unda, *ibid.*, capítulo 4.

¹⁴ E. Cárdenas, *La política...*, México, Colmex/FCE, 1996, pp. 27 y ss. Este autor califica al periodo 1950-1962 como de "crecimiento económico sano".

¹⁵ De 1934 a 1940 creció 10.8% anual; de 1939 a 1945 14.7%; de 1946 a 1949 12.5%, y de 1950 a 1958 reduce su ritmo y crece 2.4% anual. E. Cárdenas, *ibid.*, pp. 74, 110, 119 y 134.

¹⁶ De 1939 a 1945 crece 9.4% anual; de 1946 a 1949 a 13.6% y de 1950 a 1958 mantiene una tasa similar. E. Cárdenas, *ibid.*, pp. 119 y 135.

Sin embargo, a finales del gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) surgieron algunas señales de alarma en torno a la situación de las finanzas públicas. Preocupaba principalmente la manera en que la estructura de financiamiento de la inversión pública estaba cambiando; cada vez se dependía más del crédito interno y externo. En 1940, por ejemplo, 90% de la inversión pública estaba financiada por los recursos propios del gobierno (ingresos fiscales y de las paraestatales). En cambio, en 1960, 32% de la inversión pública era financiada con crédito interno y externo.¹⁷ De acuerdo con un reporte confidencial hecho en 1958 por el departamento de estudios hacendarios de la SHCP, el equilibrio fiscal estaba en riesgo.¹⁸ El autor del reporte, Rafael Urrutia, evaluaba que tres cuentas estaban en riesgo de desequilibrio: la inversión pública, el gasto corriente y las transferencias que se hacían a las paraestatales. Tomando esto como punto de partida, se recomendaban dos medidas: tener mayor control y coordinación del sector paraestatal e incrementar la recaudación tributaria mediante una reforma tributaria estructural.¹⁹

Es por eso que el gobierno del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) pretendió desde un inicio tomar medidas para aumentar la recaudación tributaria.²⁰ Así, el secretario de Hacienda inicia los movimientos necesarios para echar a andar la reforma tributaria. En el verano de 1960 la SHCP contrata a Nicholas Kaldor,²¹ quien formaba parte de una generación de economistas poskeynesianos interesados en el estudio de los problemas del crecimiento económico y la distribución de la riqueza. Para octubre de ese mismo año, el famoso economista inglés finaliza su reporte y lo entrega a Ortiz Mena.

El informe de Kaldor es una evaluación crítica y detallada del sistema tributario. Su tono general se aprecia bien en el siguiente párrafo:

Hay una necesidad urgente de una reforma radical y general del sistema impositivo de México por dos razones [...] los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades [...] La segunda razón es, en parte, política. Radica en el hecho de que la creciente desigualdad eco-

¹⁷ AHCOLMEX/AI/VLU, caja 46, reporte “El crecimiento de la economía mexicana 1940-1960”, SHCP-Banxico al secretario de Hacienda en julio de 1961, p. 12.

¹⁸ AGN/FACHCP/SPS/ACF, caja 85, expediente 101-300-10, “Reporte confidencial sobre la situación de la hacienda pública y sugerencias de política fiscal y financiera”, por Rafael Urrutia, agosto 28 de 1958.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 22-24.

²⁰ A. Ortiz Mena, *El desarrollo...*, México, Colmex/FCE, 1998, p. 86.

²¹ Según Ifigenia Martínez, Kaldor fue contratado por recomendación del hijo de Ortiz Mena, quien había sido alumno del famoso economista. Entrevista de Mónica Unda, 11 de febrero de 2009.

nómica entre las diferentes clases, junto con el carácter regresivo del sistema impositivo actual, amenaza con minar el edificio social.²²

Para Kaldor, el sistema tributario era deficiente porque no evitaba la evasión a gran escala y era injusto porque favorecía al ingreso proveniente del capital mediante un sinnúmero de exenciones y omisiones que no tenían comparación con otros países de similar grado de desarrollo económico. Tales privilegios eran doblemente perniciosos porque favorecían el consumo de lujo y de importación, lo que a su vez desalentaba el mercado doméstico y presionaba la balanza de pagos. Entre las modificaciones más importantes sugeridas por Kaldor destacan las siguientes:²³

- a) Eliminar el anonimato de la propiedad mueble.
- b) Crear un impuesto directo que gravara los ingresos de los individuos y las empresas, es decir, el ISR personal y empresarial. El impuesto sustituiría el sistema cedular²⁴ e implicaba eliminar los impuestos sobre utilidades distribuibles y utilidades excedentes. La estructura del ISR sería progresiva. El nuevo ISR sería un impuesto global, con ello reuniría todas las fuentes de ingresos (antes divididos por cédulas) para definir la base tributaria sobre la cual se impondría un esquema progresivo. La nueva estructura del ISR también contemplaba tener como unidad económica a la familia. Se proponía agrupar los ingresos de los miembros del hogar y el padre sería el responsable de la declaración fiscal. El ISR personal tendría como tasa más baja 10%, intervalos de 5% y llegaría a un máximo de 40%. Por ejemplo, se planeaba empezar a cobrar hasta un nivel de ingresos de 12 mil pesos anuales (antes se empezaba en un ingreso de seis mil) y la tasa máxima se alcanzaría de manera más rápida a los 84 mil pesos anuales, esto en el caso de una persona soltera.²⁵ Se proponía que el ISR empresarial también tuviera una tasa máxima de 40%.²⁶ En esencia, los cambios a las tarifas pro-

²² AHCOLMEX/AI/VLU, caja 85, "Informe sobre la reforma fiscal mexicana", por Nicholas Kaldor, 28 de septiembre de 1960, pp. 1 y 3.

²³ Los siguientes incisos están tomados de L. Aboites y M. Unda, *op. cit.*

²⁴ El sistema cedular era la manera en que se organizaba el ISR desde 1925 y que estuvo vigente hasta 1964. Consistía en asignar una estructura de tasas impositivas diferentes para cada cédula, es decir, para cada una de las fuentes de ingresos. Las cédulas o fuentes de ingreso eran normalmente siete: I Comercio; II Industria; III Agricultura; IV Colocación de dinero, valores y créditos; V Participaciones obtenidas por explotaciones del subsuelo; VI Sueldos derivados del trabajo, y VII Profesiones liberales.

²⁵ La tasa marginal máxima para una pareja sin niños sería 108 mil pesos, con un niño 120 mil y así sucesivamente.

²⁶ Para dar una idea de lo onerosa que era la carga sobre el trabajador, cabe mencionar que en la cédula de sueldos y salarios el ISR tenía una tasa máxima de 46% que se alcanzaba en los

puestos consistían en fijar límites de exención más altos y alcanzar las tasas máximas más pronto. Y para restringir la evasión o subestimación en las declaraciones de impuestos, las empresas tenían que retener a los accionistas los intereses y dividendos de manera automática y a la tasa más alta, como sucede con cualquier asalariado al retenérsele en la fuente.

- c) Crear un impuesto anual sobre la riqueza neta que comprendiera todo tipo de activos: la propiedad raíz, los bienes tangibles y los bienes intangibles, los valores de toda clase y los depósitos bancarios, las joyas y las obras de arte que excedieran de cierto valor. En contraparte, el contribuyente tendría el derecho de deducir sus pasivos, ya que la idea era gravar el ingreso y los activos de capital netos de las personas físicas. Era la manera más eficaz de medir la capacidad económica de las personas. Para llevarlo a cabo, era necesario contar con un registro de la propiedad capaz de agregar toda la información y mantenerla al día, de ahí que la propuesta de Kaldor también sugiriera la adaptación y mejora de los catastros.
- d) Crear un impuesto universal sobre las donaciones, basado en los impuestos sobre herencias y legados, pero con una mejor estructura y funcionamiento, ya que en la práctica ambos eran casi nulos. Este impuesto consideraría la situación económica del heredero: a mayor riqueza, más alta sería la tasa del impuesto.
- e) Crear un impuesto sobre el gasto personal. Según Kaldor, este impuesto debía ser introducido una vez que las demás reformas estuvieran en marcha. Este paso cerraría el último reducto por el cual las personas más ricas podían escapar a un sistema impositivo progresivo.

Además de estos cambios, Kaldor recomendaba tomar medidas para terminar con los huecos, errores y omisiones que caracterizaban al sistema tributario en México. Por ejemplo, había que eliminar el trato distinto que recibían las ganancias extraordinarias sobre las ordinarias; las exenciones otorgadas a las ganancias financieras; las exenciones a las industrias nuevas; los tratos preferenciales a escuelas privadas, empresas editoriales y a la industria cinematográfica. Según Kaldor, no existía justificación alguna para mantener todos esos privilegios fiscales. También recomendaba revisar con cuidado la conveniencia de otorgar apoyos adicionales al capital, como la depreciación o la amortización, porque de por sí ya gozaba de numerosos alicientes fiscales. La regla de oro que recomendaba era que las únicas de-

ingresos anuales de 600 mil pesos. En cambio, otras cédulas tenían una tasa máxima de 40% que no se alcanzaba sino hasta que los ingresos llegaban al millón de pesos.

ducciones permitidas fueran las de aquellos gastos que contribuyeran directamente a la generación del ingreso.

Con este conjunto de reformas, Kaldor calculó aumentos en la recaudación bajo dos escenarios, uno teórico que asumía una recaudación del ISR con 100% de obligatoriedad y el otro más factible para los años inmediatos a la reforma. En ambos escenarios considera también los recursos adicionales derivados de i) el impuesto a la riqueza, ii) el impuesto sobre las ganancias al capital y iii) el impuesto universal sobre las donaciones (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
AUMENTO EN LA RECAUDACIÓN SEGÚN LAS PROPUESTAS DE KALDOR
(AÑO BASE 1959)

	<i>Millones de pesos</i>	<i>% del PIB</i>	<i>Recaudación potencial en 1959 % del PIB</i>
A. Reformas al ISR, escenario conservador	4 500	3.20	
B. Reformas al ISR con 100% de obligatoriedad	15 000	12.69	
C. Impuesto a la riqueza	500	0.36	
D. Impuesto sobre las ganancias de capital	950	0.67	
E. Impuesto universal sobre donaciones	500	0.36	
Recaudación real 1959			6.46
Aumento de la recaudación A+C+D+E	6 450	4.58	11.04
Aumento de la recaudación B+C+D+E	16 950	14.07	20.53

FUENTE: elaboración propia a partir de Kaldor, "Informe sobre la reforma fiscal mexicana".²⁷

Así, en el escenario más conservador y con base en la recaudación de 1959, ésta debería de ser 1.17 veces mayor que la real (11.04% del PIB). Por otro lado, en el caso de lograr recaudar el total del potencial del ISR bajo las reformas propuestas, la recaudación sería 3.2 veces mayor, o lo que es lo mismo, 20.5% del PIB, contra apenas 6.5% que alcanzó el monto de la recaudación efectiva.

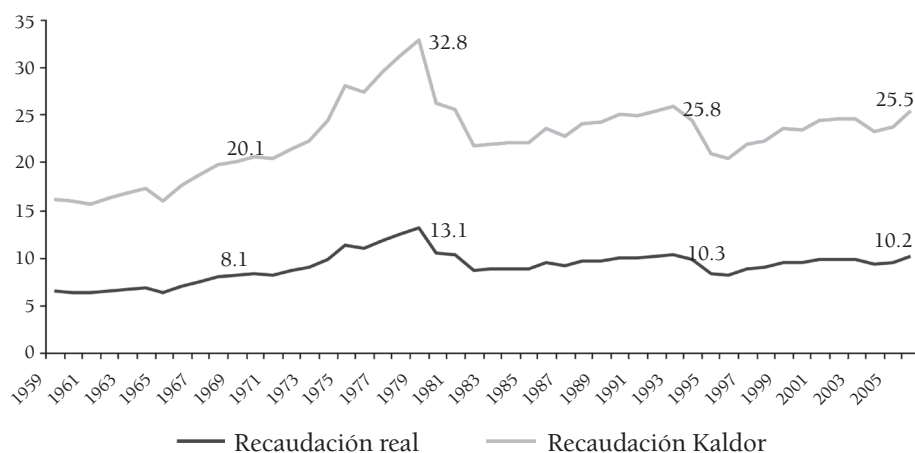
Hagamos otro ejercicio para tener una idea de cuánto se hubiera recaudado más allá de 1959 y suponiendo un escenario de recaudación medio,

²⁷ AHCOLMEX/AI/VLU, caja 85, "Informe sobre la reforma fiscal mexicana", por Nicholas Kaldor, 28 de septiembre de 1960, pp. 1 y 3.

es decir, 2.5 veces mayor a la obtenida realmente. Aunque esto es una proyección que asume una condición de *ceteris paribus*, con toda la ficción que ello implica, es útil para darnos una idea más clara del potencial de recaudación desperdiciado. La gráfica 5 considera las modificaciones al ISR que fueron propuestas sin esperar un cumplimiento del 100% y también los tres impuestos nuevos propuestos por Kaldor, mismos que aunque en términos de recaudación no implican gran cantidad de recursos, son “agresivos” en tanto que recaen en un sector muy reducido de la población: aquel de mayores ingresos.

En conclusión, las reformas propuestas por Kaldor implicaban un cambio radical en el sistema tributario. En consecuencia, la recaudación hubiera podido ser mucho mayor y más progresiva. Sin embargo, su propuesta no fue llevada a la práctica. Veamos a continuación la segunda etapa de la reforma: los trabajos de la comisión tributaria.

GRÁFICA 5
COMPARACIÓN ENTRE LA RECAUDACIÓN REAL Y LA RECAUDACIÓN HIPOTÉTICA
MODERADA SEGÚN KALDOR (% DEL PIB)



FUENTE: elaborado con base en el cuadro 2; INEGI, EHM; INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas*, México, INEGI, 1970-1985, <www.banxico.gob.mx>.

LA COMISIÓN TRIBUTARIA

Una vez con el documento de Kaldor en su poder, el secretario Ortiz Mena formó una comisión con el propósito de elaborar el proyecto de iniciativa presidencial de reforma tributaria que se presentaría ante el Congreso de la Unión. La comisión quedó integrada por los siguientes: Manuel Sánchez Cuén, quien fungía como su presidente, Víctor L. Urquidi, Roberto Hoyo,

Enrique Martínez Ulloa, Ernesto Fernández Hurtado, Agustín López Munguía, Antonio Ortiz Salinas, Rafael Urrutia Millán, Lorenzo Mayoral Pardo e Ifigenia Martínez de Navarrete.

La comisión trabajó del 23 de marzo al 23 de octubre de 1961. Víctor Urquidi escribió las minutas de cada una de las sesiones. Gracias a ello es posible percatarse con gran lujo de detalle de la dinámica en el interior de la comisión, así como del contenido de las discusiones que se dieron a lo largo de esos siete meses. La comisión estuvo dividida en tres grupos de trabajo: el administrativo, el legal y el económico. Para dar una idea de la naturaleza del trabajo de cada uno de estos grupos mencionaremos, por ejemplo, que el primero abordaría los pormenores del registro federal de causantes y la mejora de la organización del sistema cédular. El grupo legal tenía la responsabilidad de precisar las ganancias de capital o sobre los límites legales que debían fijarse a la hora de modificar el anonimato de las acciones. Por último, el grupo económico, en el que participaba Urquidi, tenía a su cargo la elaboración de estudios acerca de la incidencia de los esquemas de progresividad.

No pasó mucho tiempo para que dentro de la comisión se diera una escisión. El punto de debate fue al respecto de impulsar una reforma tributaria de fondo, que modificara realmente la estructura tributaria, o una superficial, más bien formal y “paulatina”. Estas dos posturas se identifican con el grupo de los “economistas” y de los “abogados”, como son diferenciados por Ortiz Mena.²⁸ Los primeros tenían como voz cantante a Urquidi y los segundos al presidente de la comisión, Sánchez Cuén. Las minutas del 4, 18, 26 de septiembre y 2 de octubre de 1961 dan cuenta del debate que surge en torno a la creación del ISR personal consolidado y del esquema de depreciación acelerada que buscaba alentar la inversión privada.²⁹ Cabe señalar que ninguno de los dos grupos retomó la propuesta de Kaldor de eliminar el anonimato de las acciones. En las minutas se puede leer entre líneas que los economistas hubieran podido coincidir en que la propuesta era pertinente; sin embargo, lo más importante en un primer momento era concentrar las energías en crear el ISR global para personas físicas y morales, y así eliminar el obstáculo más importante para que el ISR recayera verdaderamente en la capacidad económica global de las personas y empresas, es decir, para que pudiera ser realmente progresivo.

Para agosto de 1961 la relación entre los abogados y los economistas era más bien tensa. Los abogados, más conservadores, se oponían a la conso-

²⁸ E. Turrent, “Política tributaria...”, México, UAM-A, 2004, p. 192.

²⁹ AHCOLMEX/AI/VLU, caja 85, “Minutas escritas por Víctor L. Urquidi sobre reuniones de la comisión tributaria (reforma tributaria), del 23 de marzo de 1961 al 23 de octubre de 1961”.

lidación de ingresos de las personas físicas. Lo que es peor, sin fundamento alguno. Los economistas, a través de Urquidi, pedían mayor seriedad y rigor en la opinión de los abogados y éstos, saliéndose por la tangente, alegaban que tratarían el asunto directamente con el secretario de Hacienda.

Fue así que a finales de octubre concluyeron los estudios y trabajos de la comisión tributaria; para la última reunión Ortiz Mena acudió para definir el asunto. Sin más, el secretario de Hacienda dijo que después de haber estudiado ambos informes y propuestas se inclinaba por la de los abogados: “no convendría modificar la estructura de la Ley del Impuesto sobre la Renta, sino incorporarle modificaciones y adiciones que permitieran establecer por etapas la reforma propuesta”.³⁰ Aunado a esto justificaba que “en el momento actual habría que darle primacía a los aspectos políticos y lograr que la reforma propuesta tuviera el apoyo de los grupos de más altos ingresos”. Al finalizar la reunión, el secretario de Hacienda nombró a Sánchez Cuén, Hoyo, Mayoral Pardo y Fernández Hurtado para que redactaran la iniciativa de ley que sería enviada en diciembre al Congreso de la Unión.

Ortiz Mena, años después, siguió justificando su decisión alegando que el contexto político nacional e internacional no era el apropiado para impulsar una reforma tributaria como la propuesta por los economistas y menos como la de Kaldor. Según él, el impacto de la Revolución cubana en México fue extraordinario. Además la confianza de los inversionistas nacionales iba a la baja como consecuencia del tono y discurso de izquierda del presidente López Mateos. Baste recordar cuando el presidente en 1960, refiriéndose a su gobierno, dijo que era de “extrema izquierda” dentro de la Constitución. Tal declaración más otras medidas tomadas, como la nacionalización de la industria eléctrica en septiembre de 1960, llevaron a los empresarios a responder con un desplegado en el periódico que decía “¿Por cuál camino señor presidente?”.³¹ Ciertamente, en los círculos empresariales como los de la Concanaco,³² Concamin,³³ Coparmex³⁴ y la Asociación de Banqueros, las medidas y declaraciones de López Mateos no fueron populares.

Pero, ¿cuándo es un buen momento para introducir una reforma tributaria que elimine privilegios y tratos preferenciales a diversos grupos de la

³⁰ Véase la minuta del 23 de octubre de 1961. Urquidi anota que el documento preparado por los abogados nunca fue distribuido en el seno de la comisión, a diferencia del reporte de los economistas.

³¹ A. Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 91. La iniciativa privada en el desplegado hizo públicas sus preocupaciones. Otra de las preguntas era: “¿Es que nos encaminamos, a través de un intervencionismo creciente, hacia el socialismo de Estado?”.

³² Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio.

³³ Confederación de Cámaras Industriales.

³⁴ Confederación Patronal de la República Mexicana.

sociedad? ¿Cuándo es el momento “ideal” para impulsar una reforma progresiva que recaude mayor proporción del ingreso de los que más tienen?

Los impuestos son impopulares por naturaleza, son quizá una de las medidas de política pública más difíciles de introducir pues su costo político es altísimo. De ahí, por ejemplo, que la generación de los sistemas tributarios de los países ahora desarrollados haya ocurrido durante periodos de guerra. Momentos históricos en los cuales se formaron los Estados y con ellos sus respectivos sistemas tributarios; como lo dice Tilly, *War made the State and the State made war*.³⁵ En un entorno de amenaza, los “ciudadanos” de entonces decidieron cooperar, a cambio recibieron protección por parte de los recién formados Estados.

De acuerdo con Margaret Levi,³⁶ referencia clásica en el tema, un estado cobra impuestos cuando es capaz de generar un *quasi-voluntary compliance*, cuando es capaz de convencer a la sociedad de que coopere financieramente para los gastos de lo público y a la vez está capacitado para ser coercitivo para “corregir” a aquellos que optan por evadir, por no cooperar. Se define como “casi voluntario” porque la capacidad del Estado para detectar y castigar a los que no cumplen con la obligación tributaria también cuenta para que el contribuyente cumpla. Sin embargo, Levi parte de la idea de que ningún sistema tributario puede sostenerse apoyado en pura coerción. Sería demasiado costoso mantener la recaudación a partir de vigilancia especializada y constante, de contar con un auditor por contribuyente. De ahí que sea necesario convencerlos y así disminuir la proporción de contribuyentes que van a optar por no cooperar. El contribuyente es convencido cuando, por un lado, ve que la mayoría está pagando (lo que es interpretado como justo) y, por otro lado, cuando el gobierno cumple su parte del trato, es decir, cuando entrega a la sociedad los bienes y servicios prometidos a cambio de los impuestos.³⁷

Asumiendo que la propuesta teórica de Levi explica en buena parte las condiciones para llegar a un acuerdo tributario “virtuoso” entre el gobierno y la sociedad, podemos decir que las condiciones mexicanas de inicios de la década de los años sesenta fueron relativamente positivas en comparación, por ejemplo, con las condiciones de las últimas tres décadas. El gobierno de entonces tenía más posibilidades de convencer a su sociedad pues estaba cumpliendo, relativamente, con su parte del trato. El milagro

³⁵ Para abundar en esta propuesta teórica véase Tilly, “Reflections on...”, en C. Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 42.

³⁶ M. Levi, *Of Revenue and Rule*, Berkeley, University of California Press, 1988.

³⁷ *Ibid.*, pp. 52-55.

mexicano, milagrosamente o no, se traducían en altas tasas de crecimiento económico, mejora en indicadores sociales de salud, educación y de acceso a servicios públicos.³⁸ Esta situación contrasta drásticamente con el magro crecimiento económico de las últimas tres décadas y con la falta de movilidad social, por mencionar algunos indicadores.³⁹ Si se trata de que el gobierno cumpla su parte para que el ciudadano sea persuadido para cooperar, las condiciones de la década de los años sesenta en contraste, por ejemplo, con las de 2011, nos hacen pensar que indudablemente aquél era un mejor entorno para impulsar una reforma tributaria.

En el mismo sentido, debemos apuntar otras dos circunstancias que hacían particularmente propicia una reforma en ese entonces. La posición de asesores-economistas como Kaldor, Urquidí y demás integrantes del grupo de los economistas, ya que pertenecían a la Secretaría de Hacienda y/o Banco de México. Tanto la posición de influencia como la postura de los mismos es algo que es de echar de menos en la actualidad. Resulta difícil, por ejemplo, imaginar a los últimos tres secretarios de Hacienda (Francisco Gil Díaz, Agustín Carstens y Ernesto Cordero) proponiendo una reforma al ISR que acabe de una vez por todas con la porosidad, exenciones y privilegios que esta ley contiene. Es aún más difícil que estos personajes vean en el ISR una herramienta para disminuir la desigualdad en el ingreso, tan característica de México, y que se decidan a usarla.

Además, así como existían condiciones políticas que enrarecían el ambiente, también existieron otras que apoyaban el corte de la reforma tributaria impulsada por Kaldor. La política exterior estadounidense hacia América Latina, que se venía aplicando desde el término de la Segunda Guerra Mundial, cambió en 1961 con la llegada del presidente John F. Kennedy. Este cambio se vio reflejado en la Alianza para el Progreso, un plan donde Estados Unidos mostraba mayor “compromiso” con la región y actitud de cooperación. El plan consistía en proveer apoyo técnico y financiero para impulsar la transformación de las estructuras económicas y sociales del continente.⁴⁰

³⁸ Ya antes se hizo referencia a las estadísticas que denotan el milagro mexicano. Pero vale la pena añadir que además de los aumentos en la esperanza de vida y la ampliación de la seguridad social, 20% del gasto federal se dedicaba a la educación; así, el analfabetismo se redujo a casi una tercera parte de lo que era en 1900. *Cincuenta años*, pp. 11-19.

³⁹ El PIB per cápita de 1983 a 2000 creció 0.7% y menos de 1% de 2000 a 2009. L. Meyer, “Crimen sin castigo”, en *Reforma*, 28 de octubre de 2010. La proporción de la población en pobreza en 2008, de acuerdo con el Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social), fue de 44.2 por ciento.

⁴⁰ V. Urquidí, *op. cit.*, p. 149.

Parte fundamental del plan —que en un inicio estaba pensado a diez años— era llevar a cabo reformas agrarias y tributarias. Tómese de muestra la siguiente cita del senado estadounidense al referirse a los fondos destinados a la Alianza: “These funds are made available because this program is based on self-help, and because it has been assured by the witnesses who testified that land reforms, tax reforms and social reforms will be among the principal objectives”.⁴¹ Si bien el impulso reformista estadounidense no duró mucho, ya que desde que llegó el presidente Nixon en 1969 los recursos e interés dedicado a América Latina disminuyeron, al menos en el contexto de la reforma de 1961, se aprecia un entorno internacional, y principalmente estadounidense, de apoyo al corte de reformas tributarias progresivas propuestas en México en 1960 y 1961.

Lo que es más, este entorno internacional e ideológico propicio para reformas progresivas dista mucho de las posturas ideológicas actuales al respecto. Desde la crisis de la deuda de la década de los ochenta, los postulados económicos que le dan forma al modelo económico son más bien desesperanzadores en cuanto a buscar la consolidación de un sistema tributario fuerte y progresivo. Las reformas tributarias impulsadas en América Latina desde finales de los años setenta son muy diferentes de aquella recomendada por Kaldor. Según Mahon, entre 1977 y 1995, 15 países latinoamericanos se embarcaron en reformas tributarias, y éstas tenían el objetivo de reducir la progresividad y las exenciones, de otorgar mayor preponderancia a los impuestos indirectos como el IVA y de fortalecer la administración tributaria.⁴² Esto es claramente un entorno ideológico muy distinto de aquél en los años sesenta.

En conclusión, si bien el momento ideal para introducir una reforma tributaria estructural es quizá una ilusión, considerando la propuesta teórica de Levi y el desempeño del Estado mexicano a inicios de la década de los sesenta, la posición de influencia de asesores-economistas como Urquidí o Kaldor, así como el entorno internacional e ideológico, dan pie para pensar que el secretario de Hacienda Ortiz Mena desaprovechó una gran oportunidad. El bono que el milagro mexicano le pudo haber dado para convencer a la sociedad mexicana de la necesidad de impulsar una reforma al sistema tributario de raíz quedó sin utilizar. Esta situación es quizá parecida al desaprovechamiento del bono de legitimidad política con el que Vicente Fox contaba en los primeros años de gobierno.

⁴¹ R. Sommerfeld, *Tax Reform...*, Austin, University of Texas Press, p. 20.

⁴² J. Mahon, “Causes of Tax Reform...”, en *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, febrero, pp. 3-30.

ALCANCES DE LAS REFORMAS DE 1961 Y 1964 Y SUS CONSECUENCIAS

Si no se llegaron a implementar los cambios impulsados originalmente por Kaldor, ¿qué fue lo que se modificó? Los cambios en el ISR a partir de 1962 son los siguientes:⁴³ i) si bien el ISR no se volvió un impuesto global que consolidara todas las fuentes de ingreso del contribuyente, se creó una tasa complementaria para aquellos ingresos mayores de cierto límite.⁴⁴ ii) Los ingresos derivados de la renta de viviendas quedaron gravados con una progresión ligera siempre y cuando el pago de renta excediera determinada cantidad. iii) Se fijó una tasa de ISR entre 2 y 5% sobre los intereses recibidos por valores de renta fija y acciones con rendimientos mayores a 7% de interés. iv) Se gravaron las ganancias de capital por transferencia de bienes inmuebles con tasas de entre 5 y 20%, dependiendo de la ganancia y el tiempo de tenencia del bien. v) Debido a que se querían desincentivar las ganancias recibidas al portador, se cargó un 5% adicional a los dividendos pagados no nominativamente, además de 15% con que se venían gravando las utilidades distribuidas. vi) Las tasas que recibían los ingresos derivados del trabajo aumentaron y se introdujo un impuesto adicional de 1% sobre la nómina para gastos educativos. vii) Por último, el impuesto sobre herencias y legados se anuló. En palabras de Ortiz Mena, en la última sesión de la comisión tributaria, el anular este impuesto había que hacerlo “como concesión a los grupos de ingresos elevados”.⁴⁵

Éstas fueron las modificaciones que se dieron a partir de 1962, pero no fueron las únicas de la década. Como se había mencionado, los abogados de la comisión tributaria prefirieron una reforma más bien superficial y paulatina. Así, para diciembre de 1964 se impulsaron otras reformas a la Ley del ISR. Aunque se consideró de nuevo introducir los cambios propuestos en 1961 de crear un ISR global o consolidado y de eliminar el anónimo, éstos no se aprobaron del todo. Sin embargo, hay que resaltar dos cambios importantes aplicados a partir de 1965.

Primero, el ISR cedular se canceló y se empezó a organizar en ISR empresarial y personal, clasificación que continúa hasta nuestros días. Éste no es un cambio menor, al contrario, es quizá uno de los más importantes en la historia del ISR. Por fin se dejaba atrás la estructura cedular que fue tan

⁴³ Las siguientes viñetas están basadas en I. Martínez de Navarrete, *Política fiscal...*, México, UNAM, pp. 124-127, y L. Solís, *Intento de la reforma...*, México, El Colegio Nacional, 1988, pp. 41-42.

⁴⁴ El monto en pesos de 1962 era de 15 mil pesos mensuales.

⁴⁵ Véase la minuta del 23 de octubre de 1961.

criticada técnica y legalmente,⁴⁶ pues era ineficiente y complicaba la aplicación de un impuesto que tomara en cuenta la capacidad económica real del contribuyente.

A pesar de este cambio positivo, el mismo no redundó en una mayor recaudación tributaria (véase el cuadro 3) ni en una mayor progresividad. Los ingresos tributarios totales como porcentaje del PIB aumentaron de 6.5% a 8.6% durante el “desarrollo estabilizador” (1958-1972), lo que resulta muy poco si lo comparamos con lo que hubiera sido la recaudación de haber hecho las reformas recomendadas por Kaldor. Por ejemplo, según el escenario conservador en las proyecciones del especialista, la recaudación para 1970 debió de haber sido 1.7 veces más, es decir 14% del PIB, cuando en realidad se recaudó 8.25 por ciento.

CUADRO 3
INGRESOS TRIBUTARIOS (% DEL PIB)

<i>Año</i>	<i>Ingresos tributarios</i>
1958	6.47
1959	6.46
1960	6.38
1961	6.24
1962	6.48
1963	6.67
1964	6.87
1965	6.36
1966	7.00
1967	7.52
1968	7.89
1969	8.06
1970	8.25
1971	8.15
1972	8.57

FUENTE: INEGI, *EHM*, cuadros 8.1, 17.6 y 17.7.

⁴⁶ A. Servín, *Evolución técnica...*, México, FCE, 1947, y *Las finanzas públicas*, México, FCE, 1942.

En lo relativo a la progresividad, la situación del ISR posterior a las reformas de la década de los sesenta tampoco da buenas cuentas. Asumiendo que una mayor recaudación proveniente de los ingresos del capital es más positiva en términos distributivos que una derivada de los ingresos del trabajo, la situación es a todas luces negativa. El aumento de 2.1% del PIB durante el desarrollo estabilizador se debe en buena parte a una mayor extracción de los ingresos laborales. De ese porcentaje, 1.6 puntos correspondieron a un aumento en la recaudación del ISR. Y de tal aumento, 44% se debió a una mayor recaudación sobre los ingresos al trabajo.⁴⁷ Puesto de otro modo, en 1955 el ISR personal sobre los ingresos derivados del trabajo representaba 5.5% del total de los ingresos tributarios. Para 1976, por ejemplo, esa proporción había aumentado a 16.4 por ciento.⁴⁸

Pero las malas noticias acerca del potencial redistributivo del sistema tributario y en particular del ISR no quedan ahí. Según Reyes-Heroles en un estudio de la incidencia del sistema fiscal en la distribución del ingreso, el sistema tributario en 1968 era más bien regresivo. Como se aprecia en el cuadro 4, los estratos de ingresos 1 y 2, y 15 y 16 (donde el 1 y 2 corresponden a los ingresos más bajos y el 17 al más alto) fueron los que dedicaron mayor proporción de su ingreso para el pago de impuestos. El colmo fue que el estrato que menos pagó de acuerdo con su capacidad económica fue aquel con ingresos más altos, el 17. Esto es algo así como la antítesis de la progresividad. De hecho, el estudio concluye que la capacidad global del sistema fiscal para redistribuir el ingreso es muy baja. Considerando el efecto del gasto, el coeficiente de Gini mejora sólo un poco, de 0.568 a 0.580.⁴⁹

El segundo de los cambios derivados de la reforma al ISR en 1964 nos ayuda a entender el porqué de estos retrocesos en cuanto a la capacidad redistributiva del ISR. Si bien la nueva Ley del ISR a aplicar en 1965 establecía la consolidación de todos los ingresos de los contribuyentes para efectos del pago del impuesto, esto sólo se dio con las personas morales. Las personas físicas en la práctica no tuvieron que consolidar sus ingresos para hacer el pago del ISR personal.

¿Cómo entonces se reformó la ley, pero no fue aplicada? La manera de rodear el artículo 79 de la Ley del ISR (que exigía la acumulación de ingresos) fue creando un artículo transitorio, el 38, en la Ley de Ingresos de 1965. Éste dejaba sin efecto la consolidación de los ingresos de personas físicas. El artículo dice:

⁴⁷ Estos cálculos se basan en la serie de la recaudación tributaria total proporcionada en INEGI, EHM, y en R. Anguiano, *op. cit.*, pp. 196, y en INEGI, *Estadísticas de finanzas*, cuadros 1.3, 8 y 9, en lo referente a la composición del ISR.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ J. Reyes-Heroles, "Política fiscal...", México, ITAM, 1976, pp. 289-290.

CUADRO 4
INCIDENCIA TRIBUTARIA POR ESTRATO DE INGRESO EN 1968

<i>Estratos de ingreso</i>	<i>Nivel de ingresos anuales</i>	<i>Incidencia tributaria sobre ingresos de los estratos</i>
1 y 2	Hasta 2 700	16.98
3 y 4	Hasta 4 800	11.55
5 y 6	Hasta 8 400	10.36
7 y 8	Hasta 15 000	12.47
9 y 10	Hasta 26 400	13.30
11 y 12	Hasta 48 000	13.93
13 y 14	Hasta 84 000	16.37
15 y 16	Hasta 151 200	18.83
17	Más de 151 200	09.53

FUENTE: Reyes Heróles, "Política fiscal", p. 140.

Con relación al artículo 79 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no serán acumulados los ingresos percibidos por concepto de dividendos y de intereses procedentes de valores, préstamos otorgados a las instituciones de crédito y de depósitos constituidos en ellos. Tampoco se causará el impuesto a que se contrae el artículo 60 de la Ley del Impuesto sobre la Renta en su fracción III sobre las utilidades derivadas de la enajenación de valores mobiliarios.⁵⁰

De ahí que el sector privado estuviera muy satisfecho con el trabajo del secretario de Hacienda, Ortiz Mena. Así se lee en el informe de la asamblea general de la Concamin de 1965:

Las reuniones entre los presidentes de Concamin, Concanaco, Coparmex y la Asociación de Banqueros con Antonio Ortiz Mena se caracterizaron por una comprensiva actitud de la Secretaría de Hacienda, consistente en tomar muy en cuenta los diversos puntos de vista que fueron abordados con motivo del proyecto fiscal de finales de 1964.⁵¹

Así fue como uno de los defectos más graves del ISR que ya se buscaba modificar desde los proyectos de reforma de 1951 y 1953⁵² se mantuvo. El

⁵⁰ R. Izquierdo, *Política hacendaria...*, México, Colmex/FCE, 1995, p. 76.

⁵¹ *Ibid.*, p. 77.

⁵² AGN/FACHCP/SPS/ACF, caja 85, expediente 101-300-10, reporte al secretario de Hacienda: "Planeación de una política impositiva 1955-1958", por Rafael Urrutia, 6 de octubre de 1954.

ISR continuó permitiendo que los contribuyentes no consolidaran todos sus ingresos, es decir, que no se pudiera medir con mayor precisión su capacidad económica y que, con base en eso, se les cobrara con tasas progresivas. La reforma se postergó, se sigue postergando.

En resumidas cuentas, las reformas de 1961 y 1964 quedaron muy lejos de los objetivos perseguidos por Kaldor, Urquidí y los economistas. Estas reformas se unen a la larga lista de reformas fallidas de la historia fiscal mexicana. En el siglo XIX, por más intentos que los gobiernos de ambos niveles (central/federal y local) hicieron por crear las contribuciones directas, nunca pudieron. En el siglo XX los intentos por reformar el sistema tributario, como ocurrió en 1951, 1953, 1961 y 1964, se quedaron en ciernes, no pasaron ni al Congreso de la Unión. Como se vio en el caso de las reformas de los años sesenta, la iniciativa era bloqueada desde el interior, en la propia Secretaría de Hacienda.

El estudio de estas reformas⁵³ muestra que existían dos posturas muy distintas en la SHCP sobre la evaluación y tipo de reforma que se debía impulsar. Cada uno de los procesos de negociación previos a la iniciativa de ley se debatían entre mantener una baja carga fiscal que incentivara la inversión privada o en aumentar la recaudación y hacerla más progresiva. Al final, en todas ellas se decidió por no hacer mayores cambios. El costo, sin embargo, fue una recaudación pobre y un sistema tributario que quedó muy lejos de disminuir la desigualdad en el ingreso.

Más allá de una explicación que justifique esta decisión con el argumento de que “no era el momento político adecuado”, el resultado se entiende mejor al observar las alianzas que el Estado mexicano exploró y fue fraguando después de la Revolución.⁵⁴ La consolidación gradual de una alianza conservadora⁵⁵ que implicó una relación de cooperación entre el Estado y la elite económica, en aras del crecimiento económico y la estabilidad política, aporta más elementos para entender por qué la historia de estas reformas tributarias terminaron invariablemente en la “moderación tributaria”.

El fracaso de las reformas de los años sesenta tuvo como consecuencia inmediata el mantener una recaudación tributaria baja y un sistema tribu-

⁵³ M. Unda, “The Building...”.

⁵⁴ Ésta es la tesis principal que se ofrece en Unda, “The Building...”, cap. 3.

⁵⁵ El término “alianza conservadora” es tomado de Nora Hamilton, *The Limits*, Princeton, Princeton University Press, p. 284; para ella el periodo posrevolucionario en México contó con dos posibles y latentes alianzas: la conservadora, que ligaba grupos de todos los niveles de gobierno y del aparato del Estado con los diferentes segmentos de la clase dominante, y la alianza progresista, que ligaba por su parte gobernadores, burócratas y oficiales en general con los segmentos de la clase trabajadora y campesina. Con el tiempo, la primera es la que se consolida.

tario regresivo. Pero los efectos no terminan ahí. Como lo apunta Cárdenas, la política fiscal ortodoxa que había mantenido México desde finales del siglo XIX y hasta inicios de los años sesenta del siglo XX, se vio entonces discontinuada.⁵⁶ La fragilidad tributaria contribuyó al desequilibrio de las finanzas públicas, mismas que colapsaron en 1982 con una crisis financiera sin precedentes. Aunque otros países latinoamericanos también sufren un descalabro financiero (la crisis de la deuda) y éstos contaban con una recaudación tributaria mayor a la mexicana, resulta sensato pensar que la crisis de 1982, de haber contado con mayores recursos tributarios, hubiera sido menos costosa social y económicamente. Algunos funcionarios de la SHCP,⁵⁷ desde inicios de los años cincuenta, ya advertían que de no aumentar la recaudación, el gobierno dependería cada vez más del financiamiento interno y externo, que eso pondría en peligro el equilibrio de las finanzas públicas; sin embargo, no se hizo caso.

CONCLUSIONES

Las reformas progresivas al ISR que fueron propuestas durante el desarrollo estabilizador fracasaron. La trayectoria del ISR necesitaba ser corregida si se quería cumplir con los principios revolucionarios que le dieron origen en 1925. El ISR estaba llamado a ser el pilar de los ingresos tributarios dentro de una hacienda fuerte y a “lograr la reforma más valiosa de todas: la redistribución de la riqueza mediante medios pacíficos”.⁵⁸ Y ésa era la idea de algunos funcionarios de la SHCP y de asesores como Kaldor o Urquidí. Como vimos, Kaldor proporciona un increíble punto de partida para delinear un proyecto de reforma. Su reporte evalúa y propone cambios al sistema tributario. La comisión tributaria, por su parte, añade los aspectos técnico-prácticos para implementar la reforma, discute en su interior las opciones posibles y ofrece de alguna manera dos proyectos de reforma. Al final, el proyecto impulsado por los “abogados” es el que se transforma en la iniciativa de ley, la cual se presenta al Congreso de la Unión en diciembre de 1961.⁵⁹ Como ya fue sugerido, se optó por una reforma superficial, moderada, no tanto porque el momento político no era el indicado sino porque

⁵⁶ E. Cárdenas, *La hacienda...*, México, Colmex/FCE, 1994, p. 35

⁵⁷ Principalmente en la Dirección de Estudios Hacendarios dirigida por Urrutia.

⁵⁸ A. Pani, *La política hacendaria...*, México, Cultura, 1926.

⁵⁹ La iniciativa de ley del Ejecutivo se presentó en la Cámara de Diputados el 20 de diciembre de 1961. Dos días después la comisión de Hacienda entregó su dictamen favorable y el 23 de diciembre se dio un breve debate que terminó en la aprobación de las reformas, con 135 votos a favor y cinco en contra. DDD, 20, 22 y 23 de diciembre de 1961.

la prioridad estaba en seguir contando con una estructura impositiva que no pusiera en peligro la capacidad de inversión del sector privado, componente importante en la estrategia de industrialización y de crecimiento económico que se juzgó apropiada en esa época. La situación tributaria entonces permaneció sin cambios. Aún sigue sin cambios.

El estudio de las reformas tributarias de 1961 y 1964 en particular nos indica dos condiciones que parecen necesarias para empujar una reforma. En primer lugar, que la influencia y posición de funcionarios y asesores en favor de un determinado tipo de reforma es un factor relevante para promover el cambio tributario. Esto en buena parte debido a que la presión de cambio, al menos según lo demuestra la historia de las reformas tributarias de 1925, 1941, 1953-1955 y 1961-1964, no provino de otros actores de la sociedad, sino de dentro, de la SHCP y asesores.⁶⁰ La influencia y convencimiento de éstos al empujar una reforma es clave.

Del mismo modo, otro factor relevante es la postura y determinación en relación con la reforma, que adopte el secretario de Hacienda. La reforma de 1925, en la que se crea el ISR, y la reforma de 1961 dan cuenta de ello. La decisión y convencimiento de Pani acerca de la necesidad de crear el impuesto sobre la renta explican, por ejemplo, que a pesar de la oposición ejercida por industriales y comerciantes el ISR se instituyó. Esto en contraste con la reforma que se había propuesto en 1923 para crear el predial federal.⁶¹ En buena medida, el que el ISR haya pasado y no así el predial federal tiene que ver con el papel desempeñado por el secretario de hacienda en 1925. Igualmente, la opinión y determinación de Ortiz Mena respecto al tipo de reforma que se debía impulsar en 1961, como ya vimos, fue un factor decisivo. Sin embargo, hace falta apuntar que el poder que tenían (y quizá siguen teniendo) la Secretaría de Hacienda y en particular su secretario dentro del aparato institucional del gobierno, hizo posible que el ejecutivo de esa Secretaría fuera tan importante.

Por último, es pertinente recordar que en gran medida las reformas tributarias pueden pasar y mantenerse en la práctica si, como sugiere Levi, el gobierno es capaz de convencer a su sociedad de cooperar y si es igualmente eficaz para coercionar al que opta por no contribuir con el pago de impuestos. Mientras el gobierno sea incapaz de proporcionar de manera adecuada los bienes y servicios a los que se compromete por el pago de impuestos e incapaz también de castigar a aquel que no lo haga (lo que propicia una percepción de injusticia en los demás contribuyentes), el gobierno de cualquier época estará lejos de cobrar los impuestos que necesita.

⁶⁰ M. Unda, "The Building..."

⁶¹ *Ibid.*, capítulo 3.

BIBLIOGRAFÍA

- Aboites, L. y M. Unda (eds.) (2011), *El fracaso de la reforma fiscal de 1961. Artículos publicados y documentos del archivo de Víctor L. Urquidí en torno a la cuestión tributaria en México*, México, Colmex (en prensa).
- AGN/FACHCP/SPS/ACF (1954), caja 85, expediente 101-300-10, reporte al secretario de Hacienda: "Planeación de una política impositiva 1955-1958", por Rafael Urrutia, 6 de octubre.
- AGN/FACHCP/SPS/ACF (1958), caja 85, expediente 101-300-10, "Reporte confidencial sobre la situación de la hacienda pública y sugerencias de política fiscal y financiera", por Rafael Urrutia, 28 de agosto.
- AHCOLMEX/AI/VLU (1961), caja 46, reporte "El crecimiento de la economía mexicana 1940-1960", SHCP-Banxico al secretario de Hacienda en julio, p. 12.
- Anguiano Equihua, R. (1968), *Las finanzas del sector público en México*, México, UNAM.
- Cárdenas, E. (1994), *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, México, Colmex/FCE (Fideicomiso Historia de las Américas).
- Cárdenas, E. (1996), *La política económica en México 1950-1994*, México, Colmex/FCE (Fideicomiso Historia de las Américas).
- Fitzgerald, E.V.K. (1978), "The Fiscal Crisis of the Latin American State", en John F. J. Toye (ed.), *Taxation and Economic Development*, Londres, Frank Cass and Company Limited.
- Fitzgerald, E.V.K. (2000), "ECLA and the Theory of Import Substitution Industrialization in Latin America", en Enrique Cárdenas, José Antonio Ocampo y Rosemary Thorp (eds.), *An Economic History of Twentieth Century Latin America*, vol. 3, Nueva York, Palgrave, pp. 58-97.
- Hamilton, N. (1982), *The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico*, Princeton, Princeton University Press.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1970-1985), *Estadísticas de finanzas públicas*, México, INEGI, disponible en <www.banxico.gob.mx>.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1990), *Estadísticas históricas de México*, Aguascalientes, INEGI.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2000), *Estadísticas históricas de México*, CD-Rom, versión electrónica, México, INEGI.
- Izquierdo, R. (1995), *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, Colmex/FCE (Fideicomiso Historia de las Américas).
- Jáuregui, L. (ed.) (2006), *De riqueza e inequidad, el problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora.

- Levi, M. (1988), *Of Revenue and Rule*, Berkeley, University of California Press.
- Mahon, J. (2004), "Causes of Tax Reform in Latin America, 1977-1995", en *Latin American Research Review*, vol. 39, núm. 1, febrero, pp. 3-30.
- Martínez de Navarrete, I. (1964), *Política fiscal de México*, México, UNAM.
- Meyer, L. (2010), "Crimen sin castigo", en *Reforma*, 28 de octubre.
- Ortiz Mena, A. (1998), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Colmex/FCE (Fideicomiso Historia de las Américas).
- Pani, A. J. (1926), *La política hacendaria y la revolución*, México, Cultura.
- Presidencia de la República (1963), *Cincuenta años de Revolución Mexicana en cifras*, México, Presidencia de la República/Nacional Financiera.
- Reyes Heróles, J. F. (1976), "Política fiscal y redistribución del ingreso, estimación de la incidencia del sistema fiscal mexicano en 1968", tesis de licenciatura, México, ITAM.
- Servín, G. A. (1942), *Evolución técnica del sistema impositivo federal*, México, FCE.
- Servín, G. A. (1956), *Las finanzas públicas locales durante los últimos cincuenta años*, México, SHCP.
- Solís, L. (1988), *Intento de la reforma económica de México*, México, El Colegio Nacional.
- Sommerfeld, R. M. (1966), *Tax Reform and the Alliance for Progress*, Austin, University of Texas Press.
- Suárez, E. (1977), *Comentarios y recuerdos (1926-1946)*, México, Porrúa.
- Tilly, Ch. (1975), "Reflections on the History of European State-Making", en Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, pp. 3-83.
- Turrent Díaz, E. (2004), "Política tributaria: el arte de lo posible (entrevista con Antonio Ortiz Mena)", en *Análisis Económico*, vol. XIX, núm. 40, enero-abril, México, UAM-A, pp. 185-196.
- Unda, M. (2010), "The Building of a Poor Tax State: The Political Economy of the Income Tax in Mexico, 1925-1964", tesis doctoral, Londres, University of London.
- Urquidí, V. L. (1964), *The Challenge of Development in Latin America*, Londres, Pall Mall Press.

CUARTA SECCIÓN

CAMINOS HACIA UNA REFORMA TRIBUTARIA CON EQUIDAD

BAJA RECAUDACIÓN Y POCA PROGRESIVIDAD EN EL SISTEMA TRIBUTARIO Y EN EL ISR DE MÉXICO*

MÓNICA UNDA GUTIÉRREZ**

Only a rich State can be a just State

Rudolf Goldscheid

INTRODUCCIÓN

Los sistemas tributarios cumplen, al menos, dos grandes funciones: la de allegarle recursos al Estado y la de redistribuir el ingreso.¹ El sistema tributario mexicano del siglo XIX era completamente regresivo, hecho casi en su totalidad de impuestos indirectos. El efecto de la Revolución en el terreno fiscal modificó un tanto la regresividad del sistema tributario, a través de la creación del impuesto sobre la renta (ISR), pero al cabo de algunas décadas el ánimo de justicia tributaria y progresividad se desvaneció. Se alcanzó un *status quo* en términos de incidencia tributaria que no ha sido retado desde hace ya varias décadas.² Los problemas económicos y sociales del país, para poderles hacer frente, requieren de un mayor y mejor gasto público que no es compatible con el Estado tributario pobre y poco progresivo con el que se cuenta hoy.

* Este capítulo es una versión adaptada del trabajo “Políticas tributarias para combatir la desigualdad económica”, realizado para OXFAM México en el marco del proyecto “La economía política de la injusticia fiscal”. La autora agradece el financiamiento recibido mediante OXFAM México por parte de la Fundación Ford.

** Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

¹ Igualmente, la política tributaria es uno de los tipos de política económica con las que el gobierno puede influir en el sistema económico. A través de la carga impositiva o “descarga impositiva”, el gobierno puede incentivar o no las decisiones económicas de los individuos.

² El último intento de reforma tributaria apuntando emplear la función distributiva del sistema tributario se dio en 1972.

Este capítulo ofrece una mirada analítica a la situación actual del sistema tributario y del impuesto directo más importante con el que cuenta: el ISR. La primera parte resalta los dos problemas principales del sistema tributario: la baja recaudación y la baja progresividad. La segunda parte del trabajo se concentra en el impuesto sobre la renta y se divide en cinco incisos. El primero explica y analiza el diseño del impuesto: los estratos de ingreso que considera, las tasas que se aplican y la manera en que se determina la base. El segundo inciso abunda sobre la incidencia del ISR, tanto por tipo de contribuyente (derivado del origen de sus ingresos) como por nivel de ingresos. Partiendo de la metáfora de que el sistema tributario mexicano es como un colador o es muy poroso, se hace referencia a los mecanismos por los cuales se “escurren” o escapan los ingresos: la evasión, las devoluciones y los gastos fiscales. Así, el apartado “c” nos muestra el tamaño de la evasión a nivel general y con más detalle sobre el ISR. En el mismo tenor, posteriormente se cuantifican las devoluciones de impuestos que el Sistema de Administración Tributaria (SAT) ha concedido desde 2010. Y por último se cuantifican y analizan los gastos fiscales globales y del ISR. La última parte del capítulo, en base a la evidencia mostrada a lo largo del texto, sintetiza los hallazgos y hace algunas recomendaciones.

LOS INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES DEL GOBIERNO FEDERAL

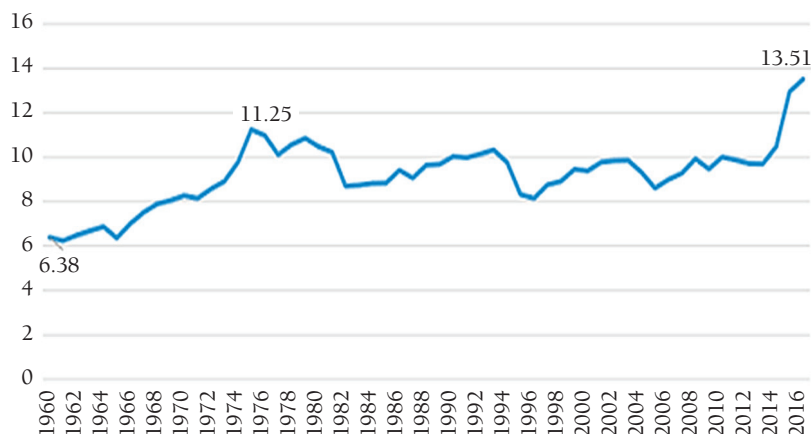
Problema 1: La baja recaudación

La constante de la historia fiscal de México ha sido la baja recaudación. Si bien el producto interno bruto (PIB) ha crecido en términos reales, la capacidad de extracción del Estado no ha aprovechado ese crecimiento. Mientras el PIB de 1960 a 2014 creció 5.9 veces,³ la recaudación tributaria sólo creció 2.1 veces como porcentaje del PIB en el mismo periodo (como se aprecia en la gráfica 1, de 6.4 a 13.5 por ciento).

Países con un nivel de ingresos similar al mexicano recaudan mucho más. Brasil, Argentina y Sudáfrica recaudan en la actualidad por encima del 30% de su PIB. La carga fiscal de México se viene rezagando desde la primera mitad del siglo XX. La gráfica 2 nos muestra diversos países que a principios de la década de 1960 tenían un nivel de ingresos similares al mexicano. La gráfica deja ver que todos elevaron su carga fiscal a pasos más acelerados que México.

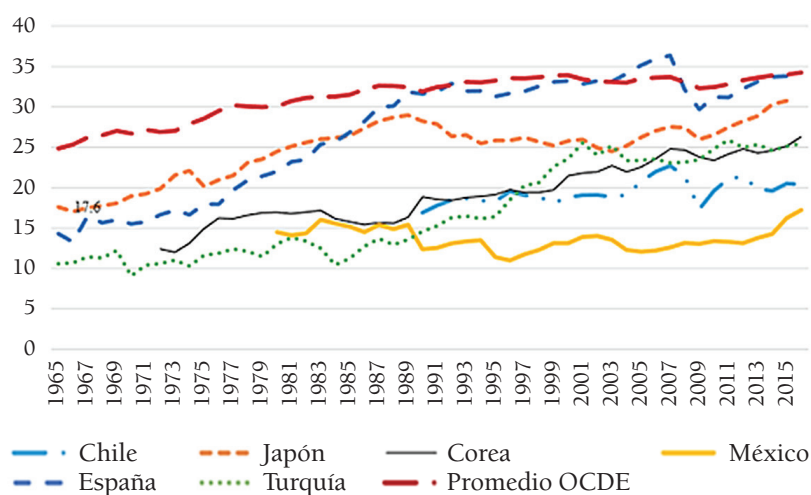
³ El PIB en México en 1960 fue de 2 533 863 millones de pesos de 2010 y en 2014 fue de 14 940 600 según datos del INEGI.

GRÁFICA 1
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA COMO PROPORCIÓN DEL PIB



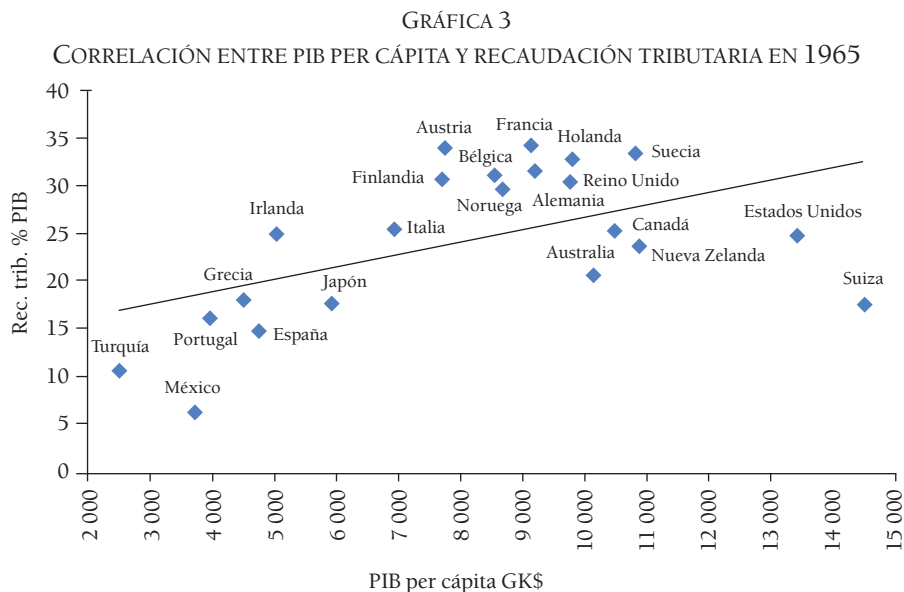
FUENTE: elaboración propia a partir de Banxico; SHCP; INEGI, 1990, 2000; Ortiz Dietz, 2001.

GRÁFICA 2
CARGA FISCAL EN VARIOS PAÍSES



FUENTE: elaboración propia a partir de Revenue Statistics OCDE database; incluye recaudación tributaria tres niveles de gobierno y contribuciones a la seguridad social.

Desde 1965, en que se tienen datos para varios países, México resalta por salirse del patrón, por ser un outlier. A saber, existe una correlación positiva entre el nivel de desarrollo económico (PIB per cápita) y el nivel de recaudación tributaria (ingresos tributarios sobre PIB). Como es evidente en



FUENTE: elaboración propia a partir de Revenue Statistics OCDE database, Maddison Project Database, disponible en <<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm>>, e INEGI, 1990 para México.

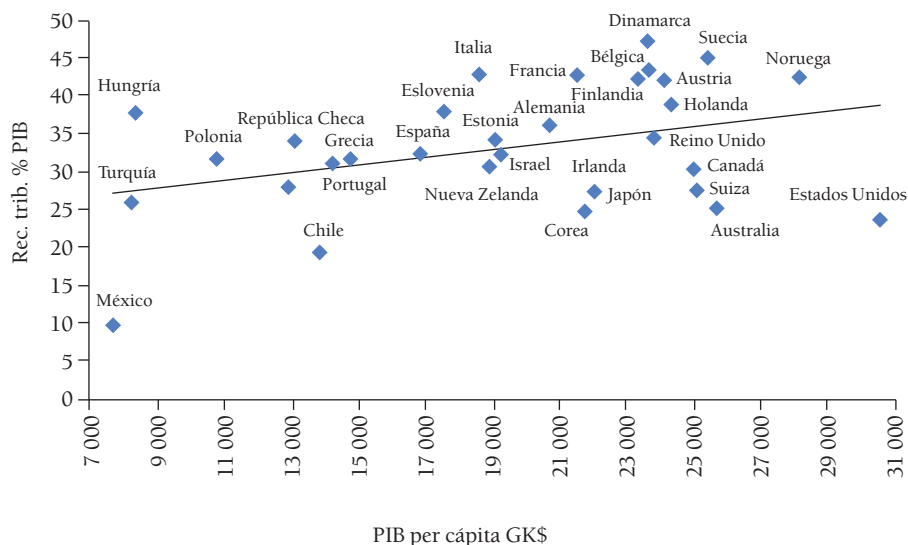
la gráfica 3, México —para el nivel de ingresos que tenía entonces— en 1965 presentaba una recaudación muy baja. Lo mismo parece ser el caso de Suiza en esa época.

La situación no ha cambiado. La gráfica 4 nos presenta la misma correlación entre desarrollo económico y nivel de recaudación, pero en 2010. De igual manera, México se sale completamente del patrón y resalta por su baja recaudación (lo mismo que Estados Unidos). Este comportamiento atípico hace muy interesante al caso mexicano para su estudio, pero también significa que el Estado mexicano cuenta con pocos recursos para la provisión de bienes y servicios públicos, y para hacer frente a los problemas de pobreza, por ejemplo.

La pobreza de la hacienda pública mexicana es producto de su historia. La historia fiscal del siglo XX inicia con la traducción de las ideas revolucionarias en el terreno tributario con la creación del impuesto sobre la renta (ISR). Este impuesto estaba llamado a ser la espina dorsal del sistema tributario y a representar un sistema más moderno y justo de lo que era el sistema tributario del siglo XIX, compuesto mayoritariamente de impuestos indirectos y de naturaleza regresiva.

Hacia mediados de la década de 1940, el ISR ya era el impuesto más recaudador del sistema. Sin embargo, para poder seguir aumentando su carga

GRÁFICA 4
CORRELACIÓN ENTRE PIB PER CÁPITA Y RECAUDACIÓN TRIBUTARIA EN 2010



FUENTE: elaboración propia a partir de Revenue Statistics OCDE database, Maddison Project Database, disponible en <<http://www.gdpc.net/maddison/maddison-project/data.htm>>, y SHCP, indicadores de finanzas públicas.

necesitaba ser reformado. Se intentaron varias reformas. Son de resaltar las de 1953, 1961 y 1972. Todas ellas buscaban aumentar la recaudación y la progresividad del sistema. Es decir, todas estas reformas planteaban una amenaza a los de ingresos más altos y poseedores del capital.

Las reformas de 1953 y de 1961 ni siquiera pasaron a ser discutidas en el Congreso, se quedaron en el camino, pues no encontraron respaldo al interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Unda (2010) argumenta que estas reformas tributarias fallidas son el resultado de la consolidación de una “alianza conservadora” que priorizó la acumulación de capital en aras del crecimiento económico (industrialización) y la estabilidad política. Las propuestas de reforma más importantes del siglo XX, destinadas a hacer al sistema tributario más recaudador y progresivo, fracasaron. Y así, la estabilidad política se mantuvo a costa de un Estado tributario pobre.

Problema 2: La baja progresividad

El problema del sistema tributario no ha sido solo su baja recaudación, sino también su bajo impacto distributivo. Por primera vez, a partir de 2014, el

SAT empezó a publicar ciertos datos sobre incidencia tributaria⁴ lo que permite ver, por lo menos, de qué nivel de ingresos proviene qué tanto de la recaudación. Las tablas 1 y 2 nos muestran el total de los ingresos presupuestarios del gobierno federal, incluyendo los petroleros y los no petroleros. Por ejemplo, del total de ingresos del gobierno federal, el 63, 74 y 76% provinieron de ingresos tributarios no petroleros en 2014, 2015 y 2016, respectivamente.

La primera tabla, además de mostrarnos lo que contribuyó al ingreso total del gobierno cada estrato de ingreso de 2014 a 2016, indica también la tasa media de crecimiento anual del pago que cada estrato hizo en ese periodo. Posterior a la reforma tributaria aprobada en 2013, lo que se aprecia es que el rango de ingresos que va de 0 a 20 833 pesos al mes fue el que de manera más acelerada ha crecido entre 2014 y 2016; lo que ha pagado ese estrato de ingresos aumentó en términos reales 50% anual. En segundo lugar, está el rango de ingresos de 83 334 a 416 667 pesos mensuales, de quienes sus pagos crecieron 40% en tres años.

La tabla 2 tiene el objetivo de mostrarnos la proporción que aporta cada nivel de ingresos al total de los ingresos presupuestarios del gobierno federal. Pero cabe anotar que la información que presenta la SHCP en su Anexo XIII para cada uno de los 11 niveles de ingreso, está basada en los datos de contribuyentes que presentaron declaración anual. Tienen la obligación de presentar declaración anual aquellos asalariados que están dados de alta en más de un régimen fiscal y los asalariados que tienen ingresos por más de 400 000 pesos anuales. En el rubro de “resto”, la SHCP muestra la información de quienes no presentan declaración, lo que muy probablemente significa que son asalariados con ingresos mensuales menores a 33 333 pesos y que sólo están dados de alta en un régimen fiscal.

Con esto en mente, es de llamar la atención que conjuntando los niveles 1 y 2 que presentan declaración y quienes no deben de presentar declaración (toda la franja de contribuyentes que tienen ingresos por menos de 41 667 pesos mensuales más el “resto”) contribuyeron a los ingresos presupuestarios en 63.1, 45.9 y 48.3% en 2014, 2015 y 2016, respectivamente. Por otro lado, el estrato de ingresos más alto, con ingresos de más de 41 millones al mes, aportó en 2016 el 37% de todos los ingresos.

Evidentemente para poder evaluar si la proporción que es extraída por cada nivel de ingresos guarda una relación con la base tributaria potencial que representa cada uno de los 11 niveles, necesitamos los datos de todos los contribuyentes (personas físicas y morales) que integran cada estrato y

⁴ La incidencia tributaria hace referencia a quién y cuánto está pagando, sobre quién ha caído la carga tributaria.

TABLA 1
INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL SEGÚN FUERON
EXTRAÍDOS DE CADA NIVEL DE INGRESOS

	<i>Ingresos de personas físicas y morales</i>		<i>Ingresos presupuestarios pesos de 2010</i>			
	<i>Ingresos al año en miles</i>	<i>Ingresos al mes</i>	2014	2015	2016	TMCA
	Total	Total	2 487 112	2 678 076	2 908 980	8.15
1	0 a 250	0-20 833	12 383	23 244	27 942	50.22
2	250 a 500	20 834-41 667	2 383	3 079	4 002	29.60
3	500 a 750	41 668-62 500	2 625	2 250	2 952	6.05
4	750 a 1 000	62 501-83 333	2 601	2 421	2 762	3.05
5	1 000 a 5 000	83 334-416 667	26 424	27 819	51 927	40.18
6	5 000 a 10 000	416 668-833 333	19 871	22 387	24 681	11.45
7	10 000 a 20 000	833 334-1 666 667	30 642	32 517	34 138	5.55
8	20 000 a 50 000	1 666 668-4 166 667	50 837	54 360	59 895	8.54
9	50 000 a 100 000	4 166 668-8 333 333	55 751	57 686	60 536	4.20
10	100 000 a 500 000	8 333 334-41 666 667	157 703	164 457	190 892	10.02
11	Más de 500 000	Más de 41 666 667	570 692	1 085 260	1 075 726	37.29
	Resto (- de 400)	Resto (- de 33 333)	1 555 202	1 202 596	1 373 527	-6.02

FUENTE: elaboración propia en base a Anexo XIII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union>.⁵

su nivel de ingresos, esto conformaría la base tributaria potencial. El ejercicio sería ver si la gráfica 5, que nos muestra la distribución de la contribución que hizo cada nivel de ingresos a los ingresos presupuestarios del gobierno federal en 2016 (tabla 2), coincide con la suma de los ingresos que tienen las personas físicas y morales que integran cada nivel de ingresos.⁶ Pero esta información se desconoce.

Lo que sí se sabe es cuál es el ingreso promedio de los hogares según deciles. A través de esta información, el punto es contextualizar las tablas 1 y 2 sobre incidencia del ingreso del gobierno federal que nos proporciona

⁵ De aquí en adelante la dirección electrónica de acceso al informe de SHCP al Congreso y sus anexos, por cuestión de espacio, se omite.

⁶ Para ver un ejercicio similar, pero solo considerando el ingreso que aportan las personas físicas a la recaudación del ISR de personas físicas por su nivel de ingresos en 2016, véase la gráfica 3 del anexo. Y para contrastar esto con los datos que se tienen sobre el ingreso de cada decil de hogar en 2016, véase la gráfica 4.

TABLA 2
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL
SEGÚN FUERON EXTRAÍDOS DE CADA NIVEL DE INGRESOS

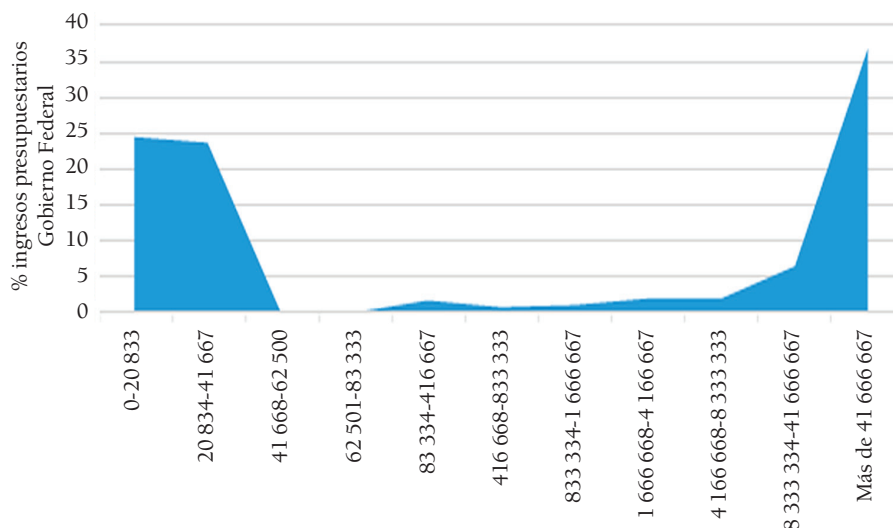
	<i>Ingresos de personas físicas y morales</i>		<i>Ingresos presupuestarios pesos de 2010</i>		
	<i>Ingresos al año en miles</i>	<i>Ingresos al mes</i>	2014	2015	2016
	Total	Total	100.00	100.00	100.00
1	0 a 250	0-20 833	0.50	0.87	0.96
2	250 a 500	20 834-41 667	0.10	0.11	0.14
3	500 a 750	41 668-62 500	0.11	0.08	0.10
4	750 a 1 000	62 501-83 333	0.10	0.09	0.09
5	1 000 a 5 000	83 334-416 667	1.06	1.04	1.79
6	5 000 a 10 000	416 668-833 333	0.80	0.84	0.85
7	10 000 a 20 000	833 334-1 666 667	1.23	1.21	1.17
8	20 000 a 50 000	1 666 668-4 166 667	2.04	2.03	2.06
9	50 000 a 100 000	4 166 668-8 333 333	2.24	2.15	2.08
10	100 000 a 500 000	8 333 334-41 666 667	6.34	6.14	6.56
11	Más de 500 000	Más de 41 666 667	22.95	40.52	36.98
1 y 2	Resto (- de 400)	Resto (- de 33 333)	62.53	44.91	47.22

FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XIII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”.

SHCP. Según la ENIGH 2016, como lo muestra la tabla 3, los ingresos promedio de los hogares del decil fueron 2 722 pesos mensuales y el hogar promedio del decil X tuvo ingresos por 56 285 pesos mensuales. Es decir, el decil X tuvo un ingreso 20.7 veces mayor que el decil I. El ingreso por trabajo es la principal fuente de ingresos de los hogares con 64.3% del ingreso total.

Tomando como referencia el ingreso del hogar de cada decil, los hogares del decil I al X conforman los estratos de ingresos 1 y 2 (de 0 a 41 667 pesos mensuales) y parte del 3 (hasta 62 500 pesos mensuales) de las tablas anteriores. Y si tratamos de individualizar el ingreso por deciles, dividiendo el ingreso promedio del hogar entre los integrantes del hogar de 15 años y más económicamente activos (1.74, según la ENIGH), como se muestra en la última columna, resulta que los diez deciles quedan incluidos en los estratos de ingresos que proporciona SHPC y que nos dice que aportan el

GRÁFICA 5
COMPOSICIÓN DEL INGRESO PRESUPUESTARIO
DEL GOBIERNO FEDERAL EN 2016 SEGÚN FUE PAGADO
POR CADA NIVEL DE INGRESOS DE PERSONAS FÍSICAS Y MORALES



FUENTE: elaboración propia con base en la tabla 2.

48.3% de los ingresos presupuestarios del gobierno federal. Es decir, del “decil XI” en adelante, que no son captados por la ENIGH, proveen el 52% de los ingresos.

Estos datos son muestra clara de la desigualdad en el ingreso en el país, pero también más adelante en el texto, al confrontar esta información (ingresos de los hogares por deciles) con la composición del pago del ISR y la estructura de tasas del ISR, se evidenciará lo desfasado del diseño del impuesto, pues no toma en cuenta la realidad de la estructura de ingresos en el país.

Una manera burda de tener algún indicio sobre si el sistema tributario tiene una incidencia progresiva o regresiva, es observando su composición en términos de impuestos directos e indirectos. Siendo que los impuestos indirectos que gravan el consumo afectan en mayor proporción a los contribuyentes de ingresos bajos, pues éstos destinan una mayor proporción de su ingreso al consumo, una composición tributaria más indirecta denota un sistema con impacto regresivo. Éste es el caso de Brasil, en el que buena parte de sus ingresos tributarios se hacen de impuestos al consumo.

En México, desde mediados del siglo XX, entre el 50 y 60% de la recaudación se debe al ISR. La gráfica 6 nos muestra que la recaudación tributa-

TABLA 3
INGRESO CORRIENTE POR HOGAR EN 2016
SEGÚN DECILES (PESOS CORRIENTES)

<i>Deciles de hogares</i>	<i>Ingreso promedio mensual del hogar</i>	<i>Ingreso promedio de individuos económicamente activos</i>
I	2 722	1 564
II	4 735	2 721
III	6 306	3 624
IV	7 852	4 513
V	9 604	5 520
VI	11 612	6 674
VII	14 144	8 129
VIII	17 794	10 227
IX	24 014	13 801
X	56 285	32 348

FUENTE: ENIGH, 2016.

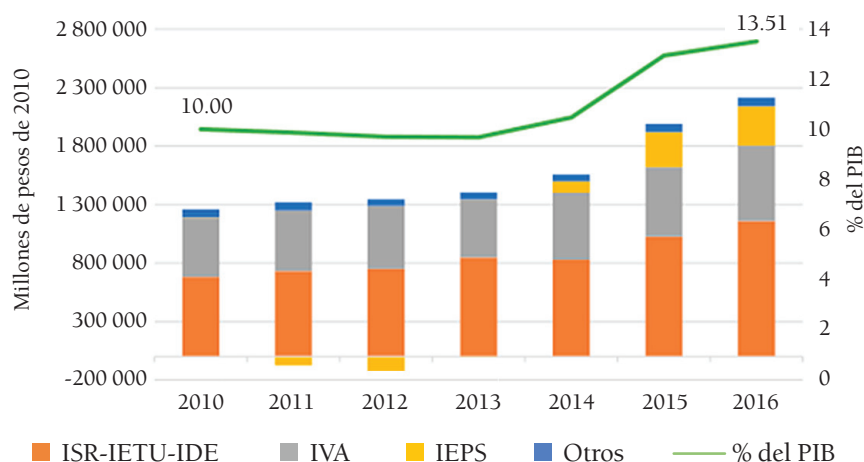
ria entre 2010 y 2016 ha crecido en términos reales. Resaltan 2011, 2012 y 2013 con recaudaciones negativas de IEPS (debido al subsidio del precio de la gasolina). La recaudación por IEPS a partir de 2014 empieza a sumar a la recaudación y en 2016 aportó el 15% del total. El ISR, entre 2010 y 2016, ha aportado entre el 52 y 61% del total de la recaudación. Es positivo que la recaudación del ISR aporte un poco más de la mitad de la recaudación en vez de tener ese tamaño de contribución a partir del IVA, por ejemplo. Pero aún faltaría ver qué tan progresivo es el ISR al interior. La prueba final sería ver si el ISR proviene en su mayor parte de los ingresos más altos de las personas físicas y morales.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Diseño del impuesto sobre la renta: estratos de ingreso, tasas y determinación de la base gravable

La progresividad de un impuesto como el ISR depende, en buena parte, de su diseño. La progresividad del ISR para persona físicas depende de la progresividad de las tasas reglamentarias, lo que está dado por el número y lo

GRÁFICA 6
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA⁷



FUENTE: SHCP, Indicadores de Finanzas Públicas.

ancho de cada tramo de ingreso y de la diferencia entre las tasas mínimas y máximas. La progresividad depende también del diseño del impuesto en cuanto a las disposiciones que acaban disminuyendo el pago de impuestos (Paturot, 2013:4).

Los niveles de ingreso (*income brackets*) deben de ir acorde a la estructura de los ingresos del país. Las tablas 4 y 5 nos muestran las tarifas a cobrar a las personas físicas por cada nivel de ingresos anual de 2008 a 2013 y de 2014 a 2018. Ambas tablas incluyen en los primeros niveles de ingreso montos mensuales de hasta 496 pesos mensuales (5 952 anuales) y de hasta 4 210, respectivamente (50 525 anuales). Estos tramos de ingreso corresponden al ingreso promedio de los hogares del decil I y II en 2016. Ambos niveles se antojan demasiado bajos como para cobrarles ISR; deberían de estar completamente exentos.

Las tarifas vigentes hasta 2013 establecían la tasa máxima de 30% para ingresos anuales de 392 842, es decir, 32 737 mensuales, lo que a todas luces no era representativo de los ingresos más altos de los contribuyentes, aunque según los datos de la tabla 3, estos ingresos corresponden con el ingreso mensual de los individuos activos económicamente del decil X. Esto nos muestra uno de los problemas principales en el diseño del ISR: alcanza la

⁷ El rubro de otros incluye los siguientes impuestos: importación, exportación, tenencia, automóviles nuevos, impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, impuesto a los rendimientos petroleros, accesorios, otros.

TABLA 4
TARIFAS DE ISR A PERSONAS FÍSICAS EN VIGOR
DE 2008 A 2013, SEGÚN INGRESOS ANUALES

<i>Tarifas 2008 a 2013 de ISR a personas físicas</i>			
<i>Límite inferior</i>	<i>Límite superior</i>	<i>Cuota fija</i>	<i>% para aplicarse sobre el excedente del límite inferior</i>
0.01	5 952.84	0	1.92
5 952.85	50 524.92	114.24	6.40
50 524.93	88 793.04	2 966.76	10.88
88 793.05	103 218.00	7 130.88	16.00
103 218.01	123 580.21	9 438.60	17.92
123 580.21	249 243.48	13 087.44	21.36
249 243.49	392 841.96	39 929.04	23.52
392 841.97	En adelante	73 703.40	30.00

FUENTE: SAT, tarifa para el cálculo del Impuesto sobre la Renta Anual, disponible en <http://www.sat.gob.mx/información_fiscal/tablas_indicadores/paginas/tarifas_ISR_anteriores.aspx>.

tasa máxima muy pronto, exactamente cuándo mayor progresividad debería de aplicar.

La reforma de 2013 da un paso adelante en reconocer que la punta de la pirámide de la estructura de ingresos llega más alto, pues añadió tres niveles más de ingreso por encima de 32 732 mensuales y a cada uno de estos nuevos niveles les estableció tasas por encima de la máxima de 2013. Aunque le sigue cobrando 30% a ingresos mensuales de 32 732, lo que parece demasiado alto para ese nivel de ingresos.

En la actualidad, los ingresos más altos se reconocen como mayores a tres millones de pesos anuales (lo que equivale a 250 000 mensuales). Para valorar si el diseño del impuesto, en cuanto a sus intervalos de ingreso y las tasas que cobra a cada uno de ellos, están *ad hoc* con la base tributaria (la estructura de ingresos del país), lo ideal sería, por ejemplo, contrastar si las tasas más altas corresponden a los ingresos más altos disponibles entre las personas físicas.

A partir de una comparación, así se podría establecer si el diseño del impuesto es acorde a la base tributaria y si se está aprovechando al máximo su estructura de tasas. Pero no se tiene este tipo de información al alcance. Por lo pronto, el que la SHCP proporcione datos que digan que los ingresos presupuestarios del gobierno provienen en 51% de los ingresos mayores a 250 000 mensuales (del nivel 5 al 11 de la tabla 2), es indicio de que hay

TABLA 5
TARIFAS DE ISR A PERSONAS FÍSICAS EN VIGOR
DE 2014 A 2018, SEGÚN INGRESOS ANUALES

<i>Tarifas 2008 a 2013 de ISR a personas físicas</i>			
<i>Límite inferior</i>	<i>Límite superior</i>	<i>Cuota fija</i>	<i>% para aplicarse sobre el excedente del límite inferior</i>
	5 952.84	0	1.92
5 952.85	50 524.92	114.24	6.40
50 524.93	88 793.04	2 966.91	10.88
88 793.05	103 218.00	7 130.48	16.00
103 218.01	123 580.21	9 438.47	17.92
123 580.21	249 243.48	13 087.37	21.36
249 243.49	392 841.96	39 929.05	23.52
392 841.97	750 000.01	73 703.41	30.00
750 000.01	1 000 000.01	180 850.82	32.00
1 000 000.01	3 000 000.01	260 850.81	34.00
3 000 000.01	En adelante	940 850.81	35.00

FUENTE: SAT, Tarifa para el cálculo del Impuesto sobre la Renta Anual <http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/tablas_indicadores/Paginas/tarifas_ISR_anteriores.aspx>.

contribuyentes más arriba de ese “límite máximo”, que ponen en cuestión que la tasa máxima se alcance donde se alcance y que llegue a 35 por ciento.

Los análisis sobre la carga fiscal que recae en las personas físicas, suelen utilizar indicadores como la tasa personal marginal del impuesto (*marginal personal tax rate*) y la tasa personal promedio (*average personal tax rate*). La primera se refiere al impuesto que se paga por una unidad adicional de ingreso y la segunda indica la porción de ingreso bruto gastada en el pago de impuestos (Torres, 2012:1). Un ISR personal progresivo mostraría tasas marginales y promedio más altas conforme mayores fueran los ingresos. En México, según la OCDE, el salario promedio anual⁸ en 2010 fue de 14 830 dólares, lo que significa 1 236 dólares mensuales o 15 658 pesos (considerando el promedio anual de las cotizaciones diarias del tipo de cambio según el Banco de México).

⁸ El salario promedio se calcula mediante la división del gasto en salarios, según el Sistema de Cuentas Nacionales y el número promedio de empleados en la economía.

Las gráficas 7 y 8 nos muestran, en la línea verde, los escalones que representan los aumentos en la tasa al aumentar el ingreso. Seguramente cada salto se refiere a una diferente tarifa para cada intervalo de ingreso considerado en la ley del ISR para las personas físicas. La línea roja representa la porción del ingreso que significa el pago de impuestos de los contribuyentes según su nivel de ingresos (expresado en el porcentaje que sus ingresos representan del salario promedio). Un impuesto con un impacto progresivo nos mostraría una línea roja con una pendiente pronunciada al alza conforme crecen los porcentajes del salario promedio. Una línea así nos diría que el porcentaje del ingreso que se va en el pago de impuestos aumenta conforme el ingreso aumenta.

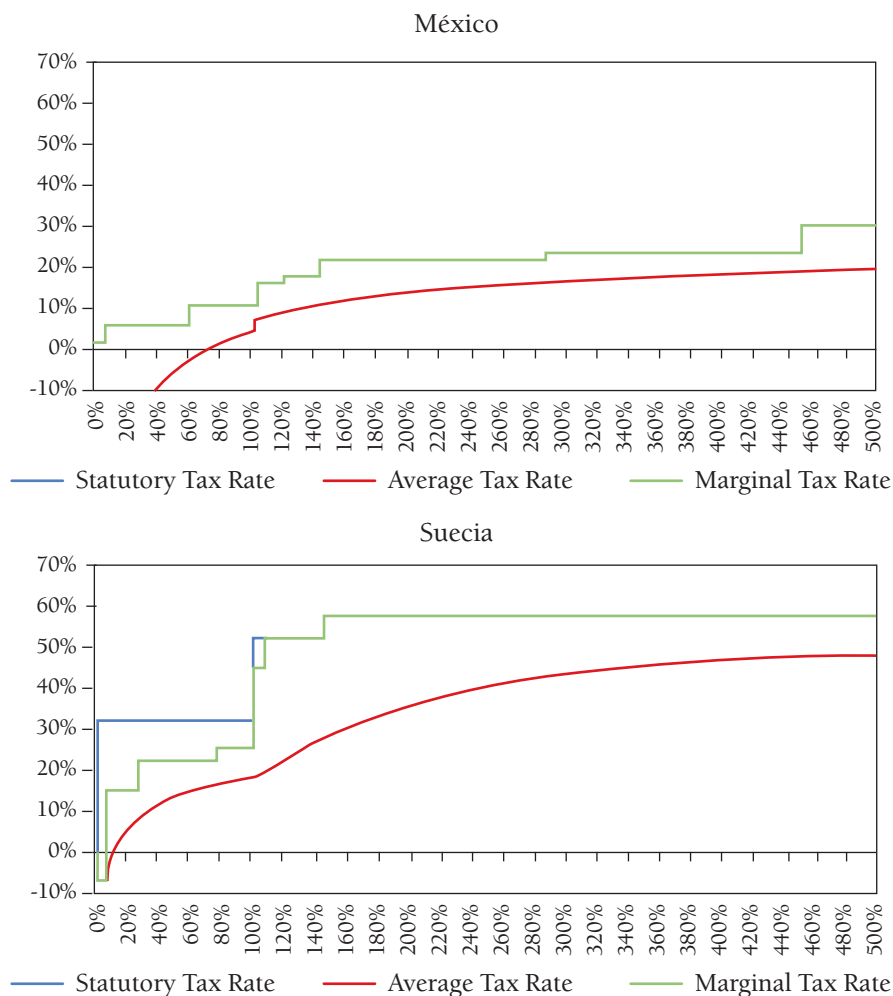
Sin embargo, la gráfica 7, que representa la realidad tributaria de México, muestra líneas más bien achatadas y casi planas (con poca progresión) después de cierto nivel de ingresos. En cambio, un impuesto sobre la renta para las personas físicas con impacto progresivo se puede apreciar en la gráfica 8, que muestra la situación del ISR personal en Suecia. Por último, el contraste de estas dos gráficas nos sirve también para ejemplificar otro problema. En un país tan inequitativo como México, tener un ingreso del 500% del salario promedio no captura realmente los ingresos más altos. Eso sería equivalente a 78 290 pesos al mes en 2010. Para representar el caso mexicano faltaría alargar el eje de las Xs varias veces más hacia la derecha. Según se muestra en la gráfica 1 del anexo, la diferencia en 2008 entre el decil más pobre y el decil más rico en Suecia es de uno a cinco y en México de uno a 27 veces. Aunque ya vimos que, según los datos de la ENIGH 2016,⁹ hay muchos hogares arriba del decil X que no son captados en la encuesta.

El ISR cobrado a las personas morales se basa en una sola tarifa independientemente del nivel de resultado fiscal sobre el cual se aplica la tasa. Lo importante aquí es la determinación de la base gravable para las personas morales. Según la ley del ISR en su artículo 9, la base se establece restando las deducciones autorizadas y la participación de los trabajadores en la utilidad (PTU) a los ingresos acumulables del ejercicio, lo que da como resultado la utilidad fiscal. A la utilidad fiscal todavía se le pueden restar las pérdidas pendientes de aplicar de ejercicios anteriores, en caso de haberlas. Ello da como resultado el “resultado fiscal” o base a aplicar la tasa vigente, en la actualidad de 30%. La tabla 6 nos muestra las tasas que han estado vigentes desde el año 2000.

Sin embargo, es muy poco común que la tasa reglamentaria sea la que pagan las empresas sobre su utilidad fiscal. Por eso, lo que importa real-

⁹ Como se mencionó arriba, según la ENIGH 2016, el decil X tiene ingresos 20.7 veces mayores al decil I.

GRÁFICAS 7 Y 8
TASAS PROMEDIO Y MARGINALES DE ISR PERSONAL MÉXICO Y SUECIA 2010



FUENTE: Torres, C., K. Mellbye, y B. Brys, (2012), “Trends in Personal Income Tax and Employee Social Security Contribution Schedules”, OECD Taxation Working Papers, No. 12, OECD Publishing, París. Torres *et al.* (2012:47 y 49).

mente saber es: cuál es la tasa de ISR efectiva que se paga. Esta tasa toma en consideración todas las disposiciones en la ley que acaban reduciendo la base tributaria. De este modo se expresa realmente qué porcentaje de sus ingresos representa el pago del impuesto.

La tabla 7 y la gráfica 9 nos muestran las tasas reglamentarias y efectivas de ISR empresarial en varios países y México en 2012. Según estos cálcu-

TABLA 6
TASA APLICABLE A LAS PERSONAS MORALES SEGÚN EL AÑO

<i>Tasas de ISR para personas morales</i>	
<i>Año</i>	<i>Tasa</i>
2000-2001	40
2002	35
2003	34
2004	33
2005	30
2006	29
2007-2009	28
2010-2016	30

FUENTE: Art. 9 Ley del ISR.

los hechos por el Congressional Budget Office de Estados Unidos, México tiene una tasa efectiva para las empresas de 11.9%, lo que está muy por debajo de la tasa reglamentaria (30%) y de la tasa en Estados Unidos (18.6%). Es probable que la tasa efectiva según el nivel de ingresos de la empresa varíe. Probablemente las empresas más grandes que cuentan con el presupuesto para tener abogados y contadores fiscales son quienes acaban pagando tasas efectivas más bajas (11.9% en 2012). Sin embargo, no se cuenta con información tan desagregada que permita hacer esos cálculos.

Una vez que la reforma tributaria en Estados Unidos fue aprobada en diciembre de 2017, se argumentó que México debería bajar sus tasas impositivas para evitar fuga de capitales. Sin embargo, a pesar de que probablemente la tasa efectiva en el país del norte baje de 18.6% y quede más cerca de la tasa efectiva del ISR empresarial mexicano, esto no es suficiente argumento para modificar la ley del ISR. El capital extranjero en México no decide establecerse o permanecer en el país solo por la tasa efectiva del 11.95% sino también por los bajos salarios que paga. Y eso va a ser muy difícil de igualar. Como se ve en la gráfica 2 del anexo, México tiene el salario promedio anual (15 300 USD) más bajo de los países de la OCDE. Estados Unidos tiene un salario promedio anual de 60 000 dólares.

Incidencia del ISR

- Incidencia del ISR por tipo de contribuyente

Con anterioridad se mencionó que la composición tributaria era una manera simple de percibir el posible impacto progresivo o regresivo del siste-

TABLA 7
TASAS DE ISR EMPRESARIAL EN LOS PAÍSES DE G20 EN 2012

<i>Tasa impositiva corporativa superior*</i>		<i>Tasa impositiva corporativa promedio^b</i>		<i>Tasa impositiva corporativa efectiva^c</i>	
Estados Unidos	39.10	Argentina	37.30	Argentina	22.60
Japón	37.00	Indonesia	36.40 ^d	Japón	21.70
Argentina	35.00	Estados Unidos ^e	29.00	Reino Unido	18.70
Sudáfrica	34.60	Japón	27.90	Estados Unidos	18.60
Francia	34.40	Italia	26.80	Brasil	17.00
Brasil	34.00	India	25.60	Alemania	15.50
India	32.50	Sudáfrica	23.5 ^d	India	13.60
Italia	31.40	Brasil	22.30	México	11.90
Alemania	30.20	Rusia	21.30	Indonesia	11.80
Australia	30.00	Corea del Sur	20.40	Francia	11.20
México	30.00	México	20.30	Australia	10.40
Canadá	26.10	Francia	20.00	China	10.00
China	25.00	Turquía	19.50	Sudáfrica	9.00
Indonesia	25.00	China	19.10	Canadá	8.50
Corea del Sur	24.20	Australia	17.00	Arabia Saudita	8.40
Reino Unido	24.00	Canadá	16.20	Turquía	5.10

TABLA 7 (CONTINUACIÓN)

Tasa impositiva corporativa superior ^a *		Tasa impositiva corporativa promedio ^b		Tasa impositiva corporativa efectiva ^c	
Rusia	20.00	Alemania	14.50	Rusia	4.40
Arabia Saudita	20.00	Reino Unido	10.10	Corea del Sur	4.10
Turquía	20.00			Italia	-23.50

a) Las tasas legales de impuestos corporativos están especificadas en la ley. La tasa máxima se aplica a cada dólar adicional de ingreso gravable en el tramo impositivo más alto.

b) La tasa promedio de impuestos corporativos es la cantidad total de impuestos sobre la renta corporativos que pagan las empresas en relación con sus ingresos. En los países del G20, que no sea Estados Unidos, éstas son las tasas a las que se enfrentan las empresas extranjeras pertenecientes a Estados Unidos, por afinidad de incorporación. Reflejaban el total de los ingresos mundiales y los impuestos corporativos pagados a todos los condados en los que el ingreso estaba sujeto a impuestos. La tasa promedio de Estados Unidos se muestra para las empresas de propiedad extranjera incorporadas en EU. Se basa en los ingresos que esas compañías obtuvieron en Estados Unidos y en los impuestos corporativos de los EU. Debido a la pequeña cantidad de empresas incorporadas en Arabia Saudita, las reglas de revelación del Servicio de Impuestos Internos impidieron la realidad de la información para ese país en la mayoría de los años. La información tributaria similar para Indonesia y Sudáfrica no pudo divulgarse para 2012. Para esos dos países, CBO sustituyó las tasas impositivas promedio de 2010 para las tasas de 2012. En 2011, Indonesia introdujo una disposición que reducía los impuestos a nuevas inversiones en sectores específicos durante un período limitado; esa disposición podría haber reducido la tasa impositiva promedio de 2012 en relación con la tasa reportada para 2010.

c) La tasa efectiva de impuestos corporativos es el porcentaje del ingreso de una inversión marginal, es decir, una inversión que paga lo suficiente para que la inversión valga la pena.

d) Valores de 2010.

e) Debido a que el cálculo de la tasa promedio de Estados Unidos difiere de los cálculos realizados para otros países, la tasa de EU no se puede combinar directamente con las tasas estimadas para los demás países. Véase el apéndice A para una explicación de la diferencia.

FUENTE: CBO (2017:2).

GRÁFICA 9
TASAS REGLAMENTARIAS Y EFECTIVAS DEL ISR EMPRESARIAL
EN LOS PAÍSES DEL G20 EN 2012



FUENTE: CBO (2017:17).

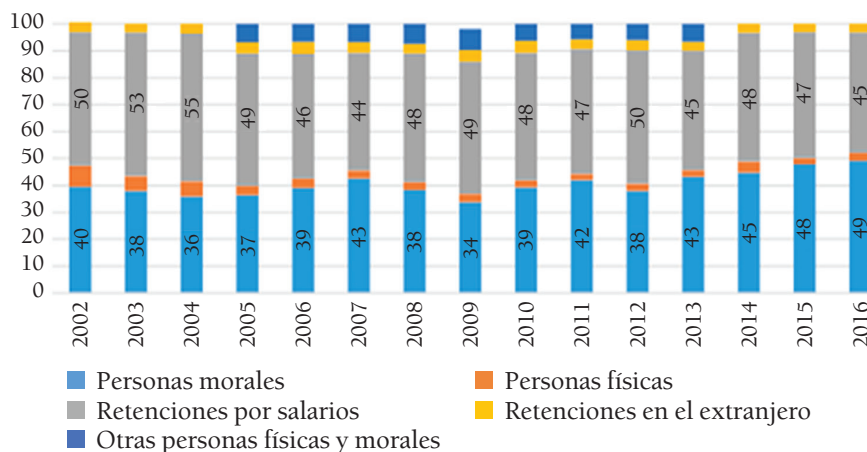
ma tributario. La gráfica 6 mostró que la recaudación en México está hecha en poco más del 50% del impuesto directo sobre la renta, lo que es preferible a tener una composición mayoritariamente indirecta. Pero aún queda por ver qué tan progresivo es el ISR al interior, es decir, en qué proporción se hace de cada nivel de ingresos. Los datos con los que se cuenta son los siguientes.

La recaudación del impuesto sobre la renta, el cual en 2015 significó 51.6% de los ingresos tributarios, se hace en gran parte de la retención de salarios. La gráfica 10 muestra que en 2002 el 50% de la recaudación por este impuesto provenía de la retención a salarios y en 2016 la proporción es de 45%. A la par, las personas morales contribuían en 2002 con el 40% de la recaudación y en 2016 con 49 por ciento.

La proporción en que contribuyen los salarios a la tributación del ISR es desproporcionada al considerar el pago de los factores productivos. La tabla 8 indica que en 2014, por ejemplo, los sueldos y salarios (pago al factor trabajo) significaron el 24.2% del valor agregado bruto, mientras que el excedente bruto de operación (el pago al factor capital) recibió 66.9%. En dicho año, entonces, el factor trabajo recibe 24% del ingreso, pero aporta el 48% de la recaudación del impuesto sobre la renta.

Ésta es una manera de contrastar cuál fue el pago hecho al factor trabajo a través de sueldos y salarios, que nos estaría dando una idea del tamaño de base tributaria que representan (24% en 2014) *versus* el pago al factor

GRÁFICA 10
COMPOSICIÓN DEL ISR POR TIPO DE CONTRIBUYENTE



FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”.

capital (base tributaria del 66.9%), y lo que cada una de esas bases acaba pagando en ISR. Es decir, de 24 rebanadas del pastel/PIB sale el 45% de la recaudación de ISR y de 67 rebanadas sale el 49 por ciento.

Al parecer, en la actualidad es común entre los países de la OCDE que sus impuestos sobre la renta provengan en 50% de los ingresos al salario. Sin embargo, la gran diferencia entre esas economías y la mexicana es el pago que hace en esos países al factor trabajo. Muy probablemente no es del 24 por ciento.

Como se ha apuntado antes, a partir de 2014, el acceso a cierta información controlada por el SAT o la SHCP aumentó. Por ejemplo, ahora sabemos sobre el número de contribuyentes que existen en el padrón al menos por el tipo de contribuyente,¹⁰ por el régimen en el que tributan,¹¹ por en-

¹⁰ 1. Personas Físicas. 1.1 PF Asalariados. 1.2 PF Grandes Contribuyentes. 2. Personas Morales. 2.1 Grandes Contribuyentes.

¹¹ Los vigentes en 2017 son 17: Régimen general de Ley personas morales; Personas morales con fines no lucrativos; Régimen de sueldos y salarios e ingresos, asimilados a salarios; Régimen de arrendamiento; Régimen de enajenación o adquisición de bienes; Régimen de los demás ingresos; Régimen de consolidación; Régimen residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en México; Régimen de ingresos por dividendos (socios y accionistas); Régimen de las personas físicas con actividades empresariales y profesionales; Régimen de los ingresos por intereses. Sin obligaciones fiscales: sociedades cooperativas de producción que optan por diferir sus ingresos; Régimen de incorporación fiscal; Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras; Régimen opcional para grupos de sociedades; Régimen de los coordinados.

TABLA 8
PIB A PRECIOS CORRIENTES POR EL PAGO DE LOS FACTORES

SCN ¹	Concepto	2014	2015 ^R	2016 ^P
D.1	Remuneraciones de los asalariados	27.4	27.3	26.7
D.11	Sueldos y salarios	24.2	24.0	23.4
D.12	Contribuciones sociales de los empleadores	3.2	3.3	3.3
D.2	Impuestos sobre la producción y las importaciones	6.4	6.8	7.2
D.3	Subsidios (-)	0.7	0.4	0.2
B.2b	Excedente bruto de operación	66.9	66.3	66.4
B.1b	Valor agregado bruto/producto interno bruto³	100	100	100

¹ Se refiere a la codificación del sistema de cuentas nacionales 208.

³ A precios de mercado.

^R Cifras revisadas.

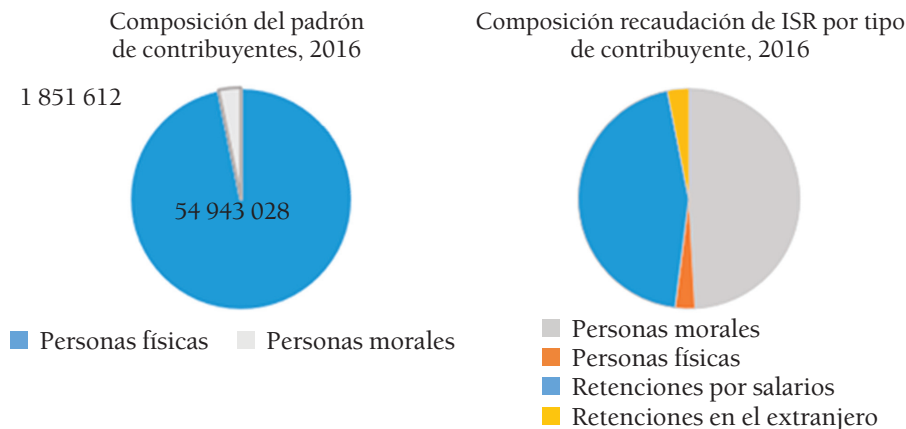
^P Cifras Preliminares.

FUENTE: INEGI, PIB a precios corrientes por el pago de los factores, disponible en <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/bs/default.aspx>>.

tividad federativa y por sector económico. Sin embargo, no se tiene el dato de contribuyentes por nivel de ingresos (lo que daría indicios de la base tributaria) o por lo que pagaron de impuestos (lo que daría indicios de la incidencia tributaria). Según la gráfica 11, el padrón de contribuyentes activos a diciembre de 2016 se compuso de 54 943 028 personas físicas y 1 851 612 personas morales. La gráfica 12 muestra el monto de recaudación del ISR aportado por personas morales, por personas físicas que no son asalariados, por asalariados y por contribuyentes en el extranjero. El 49% de la recaudación de ISR proviene del 3.3% del padrón que son las morales. Según los datos del SAT, de 2010 a 2017, el padrón total ha crecido a una tasa media de crecimiento anual de 9.8%, de donde el incremento más acelerado proviene del crecimiento del padrón de personas físicas, el cual ha crecido 10% anual en esos siete años. Esto nos habla de un esfuerzo por ampliar la base tributaria y por integrar al sector informal (sin embargo, un dato difícil de entender es que el padrón de personas físicas en 2017 sea de 62 470 502 personas y que la población económicamente activa (PEA) ocupada en el sector formal e informal sea menor, 52 438 646.00. Si bien las personas físicas pueden estar dadas de alta en más de un régimen, la diferencia parece amplia).

GRÁFICAS 11 Y 12

COMPOSICIÓN DEL PADRÓN Y DE LA RECAUDACIÓN DE ISR EN 2016



FUENTE: SAT datos abiertos, disponible en <http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page**giiodcImpu.html>.

- Incidencia del ISR por nivel de ingresos

A pesar de que el “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública” y sus anexos se encuentra disponible desde 2002, es a partir de 2014 que se detalla un poco más la incidencia de los impuestos, no sólo del ISR, pero también del IVA y de los ingresos totales del gobierno federal (vistos en apartados anteriores).

La tabla 9 muestra 11 niveles de ingreso, definidos por SHCP,¹² y qué proporción del total de la recaudación de ISR aporta cada nivel en 2014, 2015 y 2016. Sin embargo, la manera en que la Secretaría presenta la información “deja fuera” de los niveles de ingreso a los datos de contribuyentes de ISR que no presentaron declaración anual. A estos les denomina “resto”. Pero sabemos que los contribuyentes que no tienen que presentar declaración anual son aquellos a los que se le retiene en la fuente y no superan los 400 mil pesos de ingreso anual. Entonces, los datos que integran el renglón de “resto”, deberían de estar incorporados entre los niveles que van de 0 a 250 mil y de 250 a 500 mil pesos de ingresos al año.

Considerando esto, tenemos que, en 2014, el 26.97% de la recaudación de ISR que corresponde a lo que la SHCP nombra “resto”, es realmente lo que aportan los contribuyentes que ganan menos de 33 333 pesos mensua-

¹² Para hacer más fácil su comprensión, la autora proporciona el dato de manera mensual también.

les. Al considerar esto, la tabla 9 que parece tener un comportamiento progresivo (ir creciendo en el porcentaje que cada nivel de ingresos aporta a la recaudación de ISR conforme el contribuyente aumenta de ingresos) se distorsiona, pues juntando los dos primeros niveles con el “resto” tendríamos que ellos aportan en 2014, 27.6% de toda la recaudación.

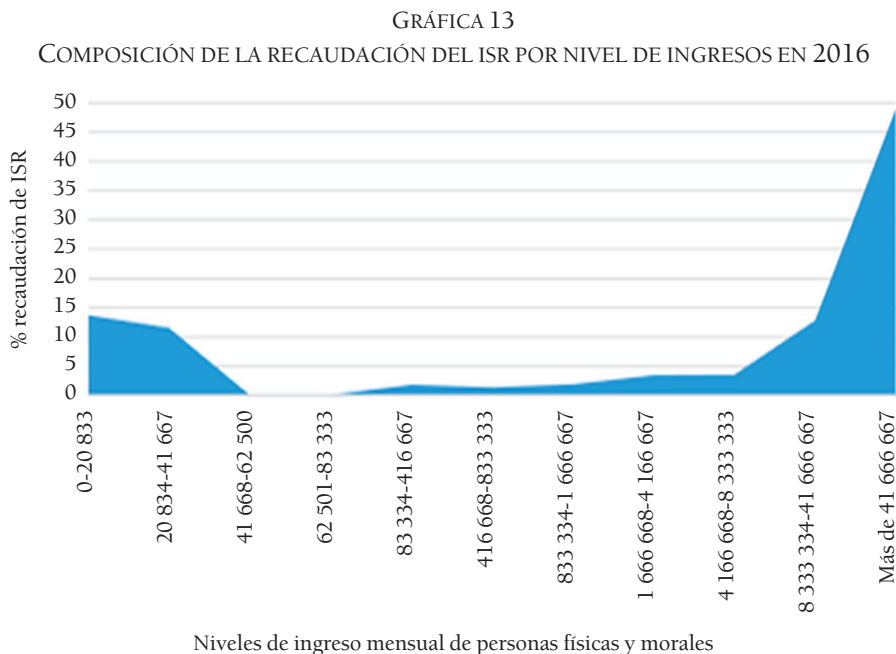
TABLA 9
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE ISR SEGÚN NIVEL DE INGRESOS

<i>Composición de la recaudación del ISR</i>				
<i>Ingresos al año en miles</i>	<i>Ingresos al mes</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
Total	Total	100.00	100.00	100.00
0 a 250	0-20 833	0.66	1.70	2.25
250 a 500	20 834-41 667	0.05	0.12	0.12
500 a 750	41 668-62 500	0.12	0.11	0.16
750 a 1 000	62 501-83 333	0.16	0.14	0.17
1 000 a 5 000	83 334-416 667	1.77	1.74	1.91
5 000 a 10 000	416 668-833 333	1.36	1.35	1.42
10 000 a 20 000	833 334-1 666 667	2.17	2.01	1.96
20 000 a 50 000	1 666 668-4 166 667	3.48	3.32	3.51
50 000 a 100 000	4 166 668-8 333 333	3.87	3.64	3.61
100 000 a 500 000	8 333 334-41 666 667	12.68	12.48	12.83
Más de 500 000	Más de 41 666 667	46.73	46.31	49.03
Resto (- de 400)	Resto (- de 33 333)	26.97	27.07	23.03

FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XII de “Informe trimestral sobre la situación económica, a las finanzas públicas y la deuda pública”.

¿Cómo es, por ejemplo, que de los ingresos de más de 33 333 pesos hasta un nivel de ingresos de ocho millones 333 mil mensuales, aportan tan poco a la composición del ISR?, ¿realmente el número de contribuyentes y sus ingresos entre el nivel tercero y noveno son tan pocos que no aportan tanto?, ¿es fiel reflejo de una estructura de ingresos polarizada, que concentra sus contribuyentes en la base y punta de la pirámide y no hay muchos habitantes en medio?, ¿o es que SHCP y el SAT sólo concentran sus actividades de recaudación en los niveles uno y dos (cautivos) y diez y once (pocos pero gordos)? Es decir, ¿la estructura de ingresos de personas físicas y morales del país se ve como la composición del ISR reflejada en la gráfica 13? Esto sólo lo podríamos saber si tuviéramos datos sobre la estructura de los

ingresos de los contribuyentes. Sin esta información no sabremos realmente cuánto está pagando cada quien en base a lo que posee y así no sabremos realmente qué tan justo o injusto es el sistema tributario.



FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”.

La tabla 10 nos muestra el crecimiento real de la recaudación de ISR por cada nivel de ingresos de 2014 a 2016. El crecimiento más acelerado después de la reforma tributaria de 2013 se da en los dos niveles más bajos de ingreso. Los contribuyentes con ingresos de 0 a 20 833 pesos mensuales aumentan su recaudación de 2014 a 2016 en 116%. El siguiente rango (hasta 41 667 pesos mensuales) aumenta 86.5%. Lo que deja ver que las reformas de 2013 impactaron a todos los niveles de ingreso, pero en una medida mucho mayor a los primeros dos niveles de ingreso. ¿Habrà sido resultado de la eliminación de deducciones, de la incorporación de nuevos contribuyentes, de mayores acciones para reforzar el cumplimiento?

Los contribuyentes que no presentan declaración, es decir, quienes ganan menos de 400 mil pesos anuales y no están dados de alta en otro régimen fuera del de sueldos y salarios, son sobre quienes menos ha impactado la reforma de 2013 desde la perspectiva del crecimiento de su recaudación (8.2%). Esto se puede interpretar como buenas noticias, hasta cierto punto,

TABLA 10
RECAUDACIÓN DEL ISR POR NIVELES DE INGRESO EN PESOS DE 2010
Y SU CRECIMIENTO DE 2014 A 2016

<i>Recaudación por ISR (pesos de 2010)</i>					
<i>Ingresos al año en miles</i>	<i>Ingresos al mes</i>	2014	2015	2016	TMCA
Total	Total	849 632.30	1 042 677.10	1 163 939.70	17.00
0 a 250	0-20 833	5 590.50	17 755.20	26 155.50	116.30
250 a 500	20 834-41 667	392.20	1 223.70	1 363.50	86.50
500 a 750	41 668-62 500	1 058.60	1 161.30	1 821.90	31.20
750 a 1 000	62 501-83 333	1 321.30	1 426.90	1 976.70	22.30
1 000 a 5 000	83 334-416 667	15 006.60	18 135.60	22 273.50	21.80
5 000 a 10 000	416 668-833 333	11 554.70	14 094.60	16 500.70	19.50
10 000 a 20 000	833 334-1 666 667	18 435.30	20 967.60	22 790.90	11.20
20 000 a 50 000	1 666 668-4 166 667	29 605.20	34 640.60	40 908.00	17.50
50 000 a 100 000	4 166 668-8 333 333	32 846.60	38 005.00	42 032.50	13.10
100 000 a 500 000	8 333 334-41 666 667	107 715.80	130 153.20	149 350.40	17.80
Más de 500 000	Más de 41 666 667	397 001.90	482 890.30	570 671.30	19.90
Resto (- de 400)	Resto (- de 33 333)	229 103.40	282 223.10	268 094.80	8.20

FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union>.

pues son los contribuyentes enteramente cautivos sobre quienes siempre ha recaído la fuerza extractiva del Estado.

Evasión en el impuesto sobre la renta: a cuánto equivale y qué tipo de contribuyente evade más

En la primera parte del trabajo, al hablar de la baja recaudación como uno de los problemas principales del sistema tributario, se mencionó que parte de lo que contribuía a la pérdida de ingresos era la “porosidad” del sistema. Entendemos por porosidad al hecho de que los recursos potenciales se escapan, ya sea de manera ilegal, a través de la evasión, o de manera legal, a través de la elusión. Igualmente, los gastos fiscales resultan en una pérdida de recaudación (probablemente existe un traslape entre lo que se considera elusión y el resultado de los recursos no captados por los gastos fiscales).

Una manera de aumentar la recaudación total y del ISR, sin entrar en las dificultades de naturaleza política que implican las reformas a las leyes impositivas, es reducir la evasión. El recuperar recursos perdidos en la evasión requiere fundamentalmente de la capacidad institucional del Sistema de Administración Tributaria (SAT) y de la SHCP. Según los cálculos más recientes sobre evasión del ISR y del IVA, la evasión de ISR en 2015 fue equivalente al 25.6% de la recaudación potencial, lo que representó el 3.2% del producto interno bruto.

Es de llamar la atención que la evasión, tanto de IVA como de ISR, han disminuido varios puntos porcentuales de 2004 a 2015. Pero especialmente en 2015 la reducción de la evasión fue dramática. Cabe señalar que los estudios de evasión son por ley licitados por el SAT y distintas universidades han sido encargadas cada año de conducirlos (lo que probablemente resulta en distintas metodologías de cálculo).

TABLA 11
TASAS DE EVASIÓN DEL IVA Y EL ISR DE 2004 A 2015

<i>Tasas de evasión</i>			
<i>Porcentaje de la recaudación potencial</i>			<i>% de evasión de IVA e ISR con respecto del PIB</i>
<i>Año</i>	<i>IVA</i>	<i>ISR</i>	
2004	35.05	49.29	5.36
2005	33.61	49.41	5.17
2006	27.69	44.68	4.40
2007	30.37	39.34	4.18
2008	24.88	41.71	4.17
2009	32.15	47.53	5.16
2010	27.89	44.81	5.01
2011	31.94	39.82	4.74
2012	31.15	40.17	4.65
2013	29.08	37.97	4.44
2014	21.75	37.28	4.15
2015	19.43	25.60	3.17

FUENTE: San Martín (2016:4-5 y 35).

La gráfica 14 muestra que las tasas de evasión varían de acuerdo a la naturaleza de los ingresos del contribuyente (régimen fiscal). Los regímenes de personas físicas con ingresos por arrendamientos y por actividad empresa-

rial presentan las tasas de evasión más altas desde 2005 y hasta la actualidad. En 2015 los ingresos por arrendamientos evadían en un 76% del potencial de recaudación y aquellos con ingresos por actividad empresarial 68 por ciento.

Si bien ambos regímenes no son los que representan las proporciones más importantes de la evasión total del ISR en términos de recursos (los ingresos evadidos por arrendamientos significan el 7.4% de toda la evasión y los ingresos por actividad empresarial el 15% en 2015), es necesario que se disminuya la evasión entre este tipo de contribuyentes, pues el mensaje que envían estos datos es que es muy desigual el tratamiento de la ley según ingresos de la persona. Además de que es probable que quienes tienen ingresos por arrendamiento pertenezcan a los ingresos más altos y así se convierte en una evasión regresiva, por llamarla de algún modo.

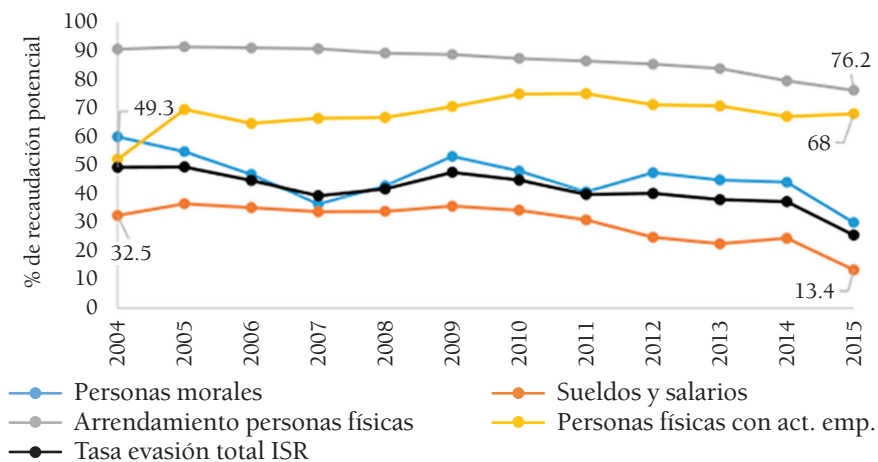
Una de las variables que determinan el cumplimiento tributario es la percepción de justicia del sistema que tienen los contribuyentes. Saber que las personas físicas con ingresos por arrendamientos y actividad empresarial evaden en tal proporción aumenta la percepción de injusticia y, por ende, mina el cumplimiento. Lo mismo se puede argumentar de la economía informal (quien en su mayor parte está representada en la evasión del régimen de personas físicas con actividad empresarial); lo que representen en cuanto a recaudación no es una proporción tan importante, pero sí lo es el que todos tributen. Que todos están pagando es una medida de uso común de justicia tributaria.

La tasa de evasión de las personas morales es de 30% su recaudación potencial y la más baja es la de los ingresos por sueldos y salarios (13.4% en 2015). En lo general, las tasas de evasión global de ISR y de sus distintos regímenes han bajado en los últimos diez años. La gráfica 15 nos muestra, en términos reales, lo que ha representado la evasión del ISR de 2004 a 2015 por tipo de régimen. La mayor parte de los recursos se pierden en la evasión de las personas morales, 53.3% del total de evasión en 2015, y en la de los ingresos por sueldos y salarios, 24.3% en el mismo año de referencia. Según los cálculos del estudio, la evasión de ISR en 2015 fue de 370 213 millones de pesos, lo que equivale al 15.7% de recaudación total del país en ese año.

Devoluciones de ISR y otros impuestos: ¿es lo normal, es privilegio o es parte de la ineficiencia tributaria?

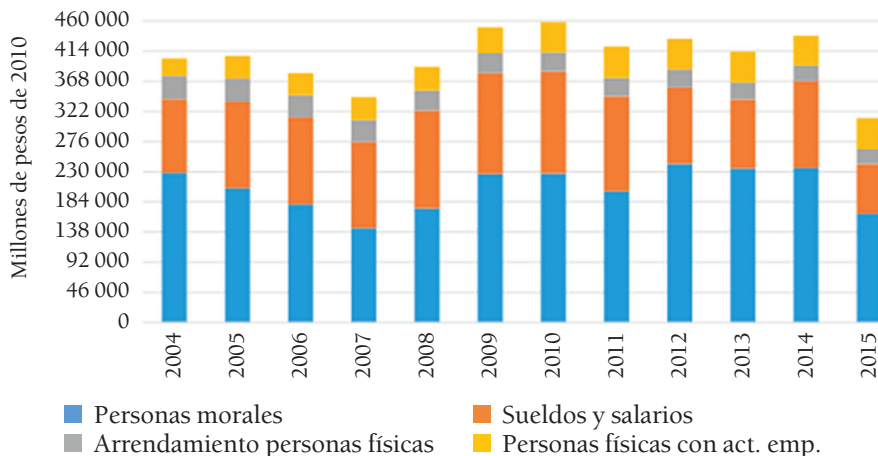
Otra manera de incrementar la recaudación tributaria y de ISR es disminuyendo las devoluciones que da el SAT año con año a los contribuyentes. Las devoluciones de IVA son las más relevantes y han crecido de 2010 a 2016 en términos reales. En los últimos seis años en promedio han representado

GRÁFICA 14
TASAS DE EVASIÓN DE ISR POR RÉGIMEN FISCAL: 2004-2016



FUENTE: San Martín (2016:32).

GRÁFICA 15
EVASIÓN DE ISR POR RÉGIMEN FISCAL (MILLONES DE PESOS DE 2010)

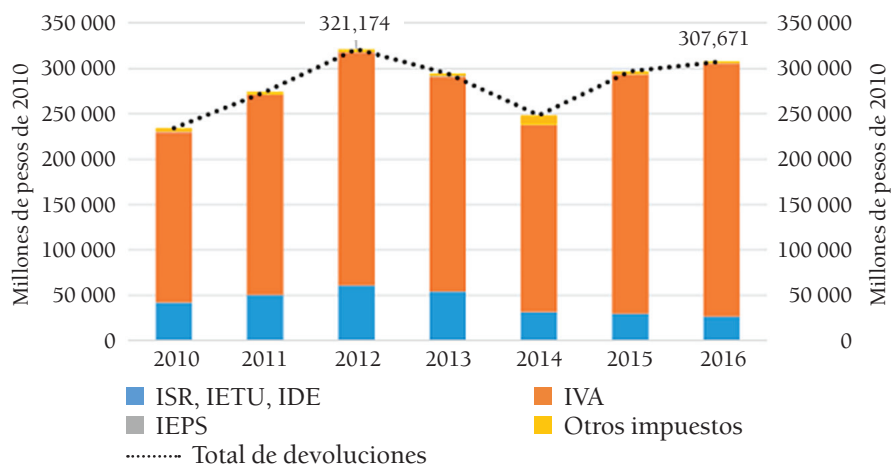


FUENTE: elaboración propia con base en San Martín (2016).

del 83% del monto total devuelto por el SAT. Lo devuelto por el SAT en IVA en 2013 representó el 47% de la recaudación de ese año y 43% en 2016. Al contrario, las devoluciones de ISR, IETU e IDE juntas en 2012 fueron equivalente al 8.1% de la recaudación de los tres y en la actualidad el 2.3% de la recaudación ISR se devuelve.

Lo que nos queda por saber es qué tan justificadas están las devoluciones. ¿Es normal que el sistema tributario devuelva a sus contribuyentes un monto que representa el 46% de lo recaudado de IVA?, ¿las devoluciones son un resultado “natural” de las leyes de cada impuesto o son un privilegio fiscal, o son muestra de la falta de capacidad administrativa del SAT?

GRÁFICA 16
DEVOLUCIONES POR IMPUESTO EN PESOS CONSTANTES¹³



FUENTE: SAT Datos Abierto, disponible en <http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=giiodclmpu.html>.

Los gastos fiscales

Los gastos fiscales son otros de los causantes de la porosidad del sistema. Los gastos fiscales, según los define la SHCP, son “los tratamientos que se desvían de la estructura normal de los impuestos considerando las disposiciones fiscales vigentes” (SHCP, 2012). Los gastos fiscales son los montos que el erario federal deja de recaudar por otorgar tasas diferenciadas, exenciones, subsidios y créditos fiscales, condonaciones, facilidades administrativas, estímulos fiscales, deducciones autorizadas, tratamientos y regímenes especiales.

Si bien desde 2013 el “Presupuesto de gastos fiscales”, que por ley la SHCP entrega a la Cámara de Diputados, es un poco más completo que los

¹³ La categoría “otros impuestos” incluye: impuesto sobre la tenencia y uso vehicular (IS-TUV), impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), ICE, accesorios, impuestos no comprendidos, impuesto por la exploración y extracción de hidrocarburos (IEEH) y ISEDIP.

anteriores, los datos que se vierten ahí solo son estimaciones, por lo que hace falta evaluar qué tanto la estimación se apegó a la realidad de lo gastado una vez acabado el año fiscal.

Como se dijo en el capítulo sobre el impuesto predial y el impuesto sobre la tenencia y uso vehicular, los gastos fiscales (por ser un gasto) tienen que estar no sólo presupuestados, sino también tiene que estar justificados y ser auditados. En teoría, los gastos fiscales persiguen un objetivo en términos de política económica o social, por lo cual se debe de evaluar si al “gastarlos” están alcanzando su objetivo o no. Ejercicios de este tipo son los que debería de apoyar a la toma de decisiones para continuar con determinado gasto fiscal o eliminarlo por completo. Estos gastos tienen que ser auditados igualmente, y en este sentido es importante contar con información sobre la incidencia precisa de los gastos fiscales, es decir, exactamente quién está recibiendo un tratamiento que se desvía de la estructura normal de los impuestos.

La gráfica 17 nos muestra el tamaño de los gastos fiscales desde 2002 en pesos constantes y como proporción del PIB. 2008 fue el año con mayor nivel de gasto fiscal alcanzando 836 216.9 millones de pesos de 2010 o el equivalente al 5.14% del PIB. En ese año fue especialmente elevando debido al gasto fiscal que implicó el subsidio a la gasolina (IEPS).

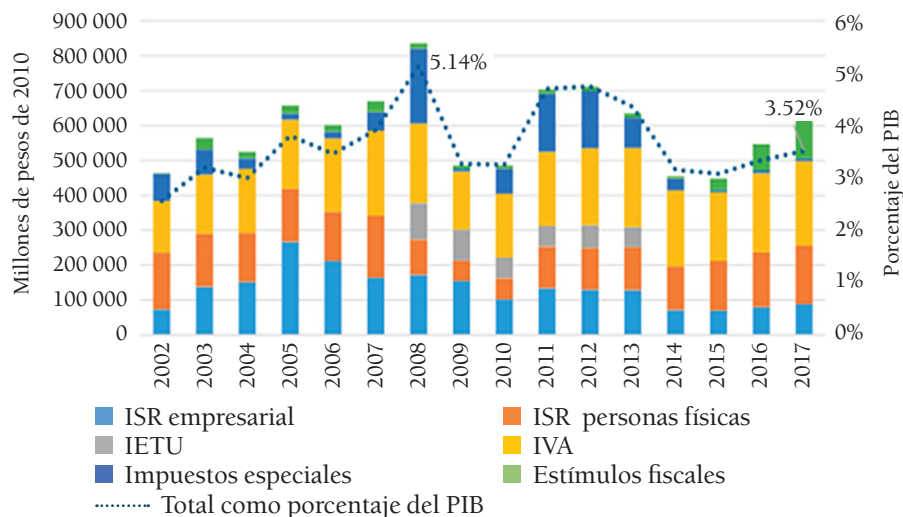
Si bien después de la reforma aprobada en 2013 disminuyeron los gastos fiscales, a partir de 2015 vuelven a aumentar. De los 623 821 millones de pesos de 2010 que se dejaron de recaudar en 2017, 41% corresponde al total de gastos en ISR, 38.8% de IVA y 19% en estímulos fiscales. Todos estos gastos son equivalentes al 3.52% del PIB en 2017. Los gastos fiscales de ISR en 2016 equivalieron al 20.5% de la recaudación de ese año.

CONCLUSIONES

Al inicio de este capítulo se dejó claro que la recaudación del Estado mexicano es muy baja. Países del mismo nivel de ingresos como Argentina, Brasil o Sudáfrica recaudan al menos 15 puntos del PIB más que México. Evidentemente la recaudación debe de aumentar, pero lo más recomendable, en vista del nivel de desigualdad en el ingreso en el país y del diagnóstico presentado sobre el ISR, es que el aumento debe de darse de manera progresiva, cobrando una tasa mayor conforme se aumenten los ingresos.

Uno de los hallazgos más notorios de la primera parte es el análisis de incidencia que se pudo hacer a partir de la información disponible. Por un lado, la tabla 2 mostró que el 48.3% de los ingresos presupuestarios del

GRÁFICA 17
GASTOS FISCALES DEL GOBIERNO FEDERAL



FUENTE: elaboración propia con base en los datos estimados por SHCP, Presupuesto de gastos fiscales, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union>.

gobierno federal¹⁴ provinieron en 2016 de las personas físicas y morales con ingresos de menos de 41 667 pesos mensuales (que corresponde a los dos primeros niveles de ingreso en que la SHCP desagrega los niveles de ingreso al mostrarnos los datos). Por otro lado, los datos de la tabla 2, al ser contrastados con los datos de la ENIGH 2016 sobre los ingresos promedios por decil, se observa que los ingresos de los integrantes de los hogares que conforma los diez deciles de ingreso, todos, quedan contenidos en los dos primeros niveles de ingresos establecidos por la SHCP. En otras palabras, el 51.7% de los ingresos del gobierno federal se recaudan de los ingresos de hogares que no están representados en los diez deciles de la ENIGH.

Si bien la composición de la recaudación total es en mayor proporción directa (proviene en poco más de la mitad del ISR), es menos celebratoria la composición del ISR. El diseño del impuesto sobre la renta no guarda una proporción o no está hecho en función de la estructura de ingresos que prima en el país. La tasa más alta de ISR se alcanza en un nivel de ingresos que es muy bajo para la realidad de los ingresos del país. Alcanza el techo

¹⁴ Esto incluye los ingresos petroleros y no petroleros, y dentro de los no petroleros a los tributarios y los no tributarios.

muy rápido y la punta de la pirámide en este país tan desigual es muy alta. Por otro lado, el ISR personal, por ejemplo, empieza a cobrar impuestos “muy pronto o muy abajo” individuos con ingresos de 496 pesos mensuales (5 952 anuales) y de hasta 4 210 respectivamente (50 525 anuales) ya pagan el impuesto. Con esto en mente, conviene modificar el diseño del impuesto en cuanto a los estratos de ingreso que maneja y las tasas que les debe de asignar a cada uno de éstos. La modificación debe de tener el objetivo de reflejar y capturar la disparidad de ingresos que prima en el país. La progresividad, al final de cuentas, está dada por los estratos de ingreso, su anchura y el crecimiento de las tasas a lo largo de los estratos.

Los estudios encontrados sobre tasas marginales y promedio del ISR personal, corroboraron la sospecha de que este impuesto está muy alejado de ser progresivo. Esto es evidente al contrastar las gráficas (7 y 8) que representan las tasas marginales del ISR personal en México y Suecia.

El ISR empresarial, según está diseñado, aplica una sola tasa (30%) a todas las empresas. Sin embargo, los estudios disponibles sobre las tasas efectivas de ISR empresarial nos alertan que en México (en 2012) la tasa efectiva que pagaron las empresas fue de 11.9%. Sobre esto dos cosas: uno, debido a lo significativa que es la información que proveen los cálculos sobre las tasas efectivas, tendría que ser obligatorio que el SAT o la SHCP transparentaran esos datos o la información para poder calcularlos año con año. Dos, posiblemente la tasa efectiva que pagan las empresas varía por el tamaño de los ingresos de las empresas. En ese sentido, la información sobre las tasas efectivas de ISR empresarial debiera de estar dada según el tamaño de la empresa. Esto permitiría tomar medidas de corrección en caso de encontrar que las disposiciones fiscales que permiten reducir la base sobre la cual se cobra la tasa estatutaria del ISR, solo son aprovechadas por las grandes empresas.

Los datos sobre la composición del ISR muestran que el 46% del impuesto se hace de los contribuyentes que tienen ingresos por sueldos y salarios. Sin embargo, esto no parece guardar proporción con lo que el factor trabajo recibe en pago (24%, según la tabla 8 que muestra el PIB a precios corrientes por el pago de los factores). Esto nos habla de un desequilibrio en la composición del ISR, basado en una proporción (desproporción) muy alta a partir de los ingresos del factor trabajo. Esto nos lleva a requerir mayor información sobre los ingresos del factor capital (de las empresas/personas morales) y sobre los ingresos de los asalariados y personas físicas con el fin de comprobar si los datos con los que disponemos hasta ahora se confirman. De ser así, habría que revertir la alta contribución de los asalariados al pago del impuesto de manera que refleje sus ingresos.

Como se mencionó antes, el sistema tributario es muy poroso. Cuenta con muchos huecos por los que se escapan recursos que puede extraer. Los mecanismos que conforman esta porosidad son la evasión, las devoluciones y los gastos fiscales. Todos éstos tienen que ser disminuidos.

Según los estudios más recientes, la evasión del ISR y del IVA en 2015 representaron el 3.2% del PIB. En cuanto al ISR se encontró que su evasión en 2015 fue equivalente al 25.6% de la recaudación potencial del impuesto, y que las tasas de evasión son mucho más altas entre los contribuyentes que tienen ingresos por arrendamientos (76% de la recaudación potencial) y por actividad empresarial (68% de la recaudación potencial). Además de que la evasión debe de ser eliminada, se sugiere que se ataque a los dos tipos de régimen que muestran las tasas de evasión más alta. Si bien no representan la mayor parte de los recursos potenciales, no es recomendable que se perciba un tratamiento tan diferenciado en la práctica (la evasión entre asalariados es mucho menor, 13%). La importancia de atacar la evasión o el incumplimiento, además de perseguirse para aumentar los ingresos, se debe de perseguir en aras de mandar un mensaje de justicia contributiva. El pago de impuestos se determina por muchas razones, pero una de ellas es por la percepción de justicia que perciba el contribuyente sobre el sistema. Una manera clara de percibir al sistema tributario como injusto es ver que los demás no están pagando.

Las devoluciones más sustanciales son las del IVA. Las devoluciones del IVA en 2016 fueron equivalentes al 43% de su recaudación en ese año, mientras que las del ISR fueron del orden del 2.3% de lo recaudado igualmente en 2016. Lo más relevante sobre las devoluciones es determinar si éstas están plenamente justificadas o están disfrazando la entrega de privilegios fiscales. Esto es algo que requiere mayor información y análisis. Por lo pronto, pedirle al SAT que provea los argumentos para justificar o no el monto de las devoluciones y saber exactamente quién las ha recibido, es un primer paso.

Por último, los gastos fiscales según las estimaciones de la SHCP para 2017, fueron equivalentes al 3.5% del PIB, un monto nada desdeñable considerando que la recaudación total ronda los 13 puntos del PIB. Los gastos fiscales concernientes al ISR en 2016 fueron equivalentes al 20.5% de la recaudación del impuesto. Más allá de que la SHCP provea estimaciones sobre estos gastos año con año, estos gastos se deben de cuantificar una vez realizados para ver qué tanto se desviaron de lo presupuestado. Y no sólo eso, sino que, como todo gasto, deben de estar auditados. Deben de estar plenamente justificados en análisis costo-beneficio que respalden el que se introduzcan, se mantengan o se eliminen. Al poner en escrutinio los gastos fiscales (quizás mediante la Auditoría Superior de la Federación)

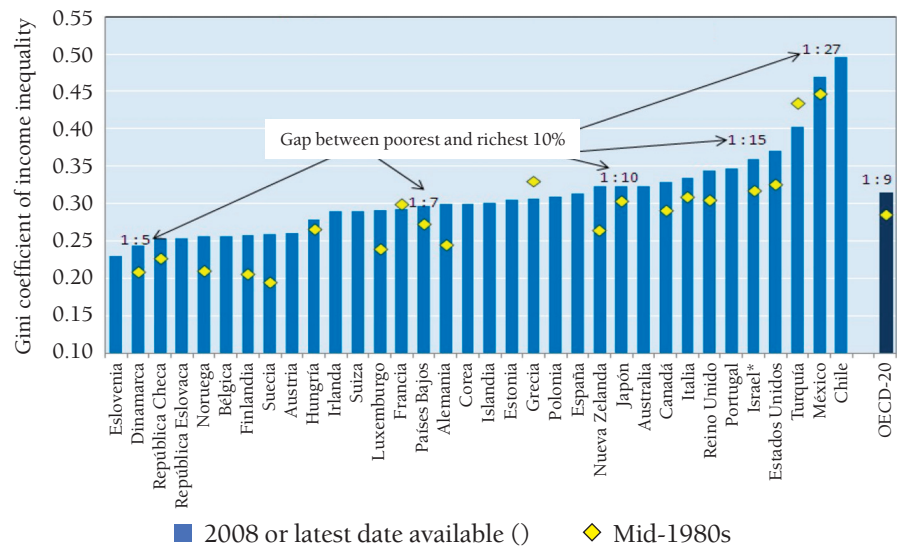
se debe de contar con la información necesaria para saber quién los recibió, por qué (en aras de la consecución de qué objetivo) y a cuánto ascendieron.

BIBLIOGRAFÍA

- Congressional Budget Office (2017), *International Comparisons of Corporate Income Tax Rates*, disponible en <<https://www.cbo.gov/publication/52419>>.
- Paturot, D., K. Mellbye y B. Brys (2013), “Average Personal Income Tax Rate and Tax Wedge Progression in OECD Countries”, en *OECD Taxation Working Papers*, núm. 15, París OECD Publishing.
- Torres, C., K. Mellbye y B. Brys, (2012), “Trends in Personal Income Tax and Employee Social Security Contribution Schedules”, en *OECD Taxation Working Papers*, núm. 12, París, OECD Publishing.
- San Martín Reyna, Juan Manuel, Carlos Alberto Juárez Alonso, Jaime Díaz Martín del Campo y Héctor Enrique Ángeles Sánchez (2016), “Evasión del impuesto al valor agregado y el impuesto sobre la renta”, en UDLAP, disponible en <http://www.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Paginas/default.aspx>.
- SAT, *Datos Abiertos sobre el padrón de contribuyentes*, disponible en <http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=giiodcIm pu.html>.
- SHCP (2002 a 2017), *Presupuesto de gastos fiscales*, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union>.
- SHCP (2002 a 2016), *Anexo XIII del Informe trimestral sobre la situación de económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, disponible en <http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union>.
- Unda Gutiérrez, Mónica (2010), “The Building of a Poor Tax State, the Political Economy of Income Tax in Mexico 1925-1964”, tesis de doctorado, Londres, Universidad de Londres.

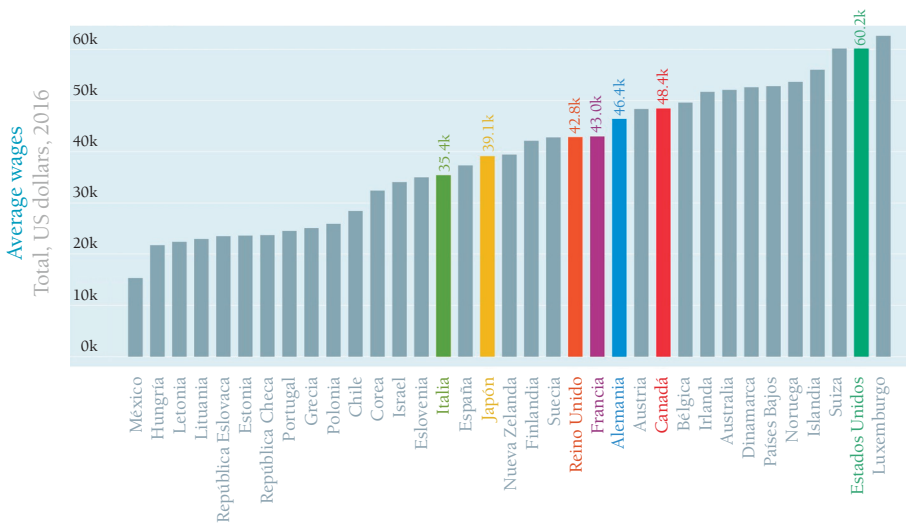
ANEXO

GRÁFICA 1 (ANEXO)
COEFICIENTE DE GINI A MEDIADOS DE LOS AÑOS OCHENTA Y EN 2008,
Y DIFERENCIA ENTRE EL DECIL MÁS POBRE Y EL MÁS RICO

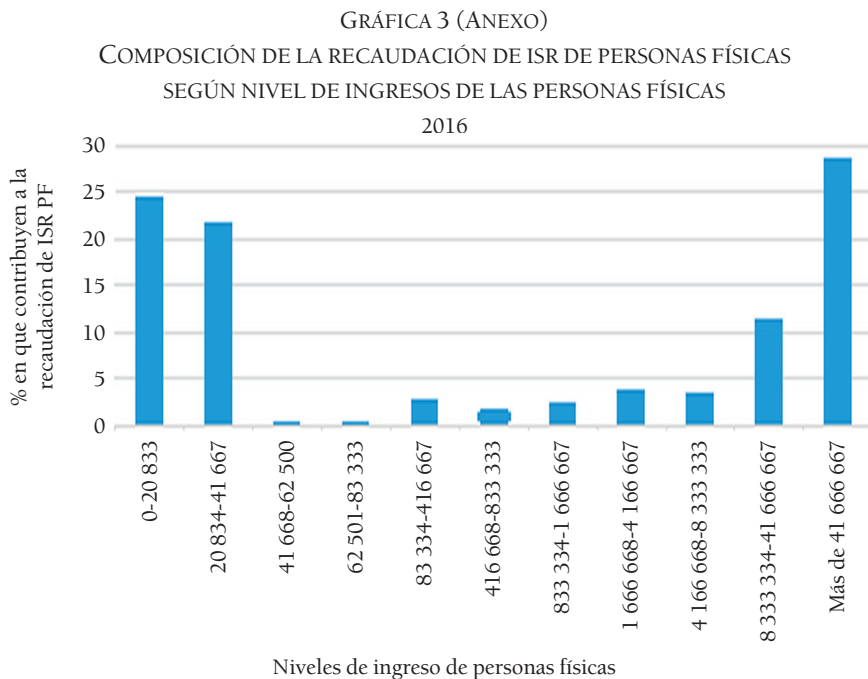


FUENTE: OECD (2011:1).

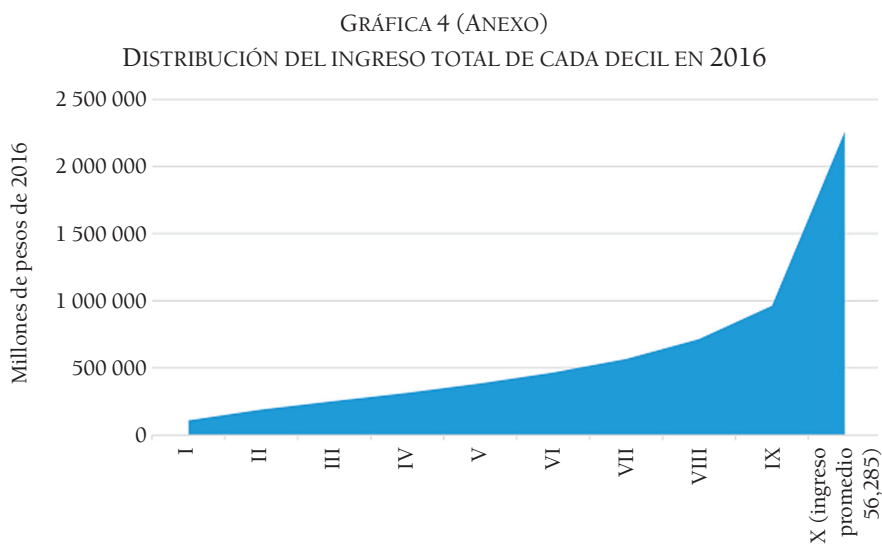
GRÁFICA 2 (ANEXO)
SALARIO PROMEDIO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE EN 2017



FUENTE: OCDE, disponible en <<https://data.oecd.org/earnwage/average-wages.htm>>.



FUENTE: elaboración propia con base en Anexo XIII de “Informe trimestral sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública”.



FUENTE: elaboración propia con base en ENIGH, 2016.

MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA EN MÉXICO. ¿HOMOLOGACIÓN DEL ISR CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ?

JOSÉ LUIS CALVA*
MILDRED ESPÍNDOLA*
CÉSAR SALAZAR*

La atención eficiente y cabal de las responsabilidades del Estado en la promoción activa del desarrollo humano, económico y ambiental, implica una elevación considerable del gasto público sobre bases sostenibles en el largo plazo. Para ello es necesario incrementar los ingresos tributarios de México en cerca de diez puntos porcentuales del PIB. El reto es formidable, debido al marcado subdesarrollo que tradicionalmente ha presentado nuestro sistema fiscal. Un camino factible de modernización tributaria podría consistir en la homologación gradual del sistema de impuestos sobre el ingreso de México con los sistemas de ISR de Estados Unidos y Canadá.

EL REZAGO TRIBUTARIO ANCESTRAL

Tradicionalmente, México ha figurado entre los países más rezagados en carga fiscal y en políticas tributarias. Así, el impuesto sobre la renta —principal fuente de ingresos tributarios en la mayor parte de las naciones— apenas fue introducido en México como impuesto permanente bajo el gobierno del presidente Álvaro Obregón en 1925, mientras que en Estados Unidos el régimen permanente de ISR fue establecido en 1913. En 1925, cuando se realizó la Primera Convención Nacional Fiscal, la carga tributaria por habitante era de \$21.36 en México, contra \$124.45 en Argentina, \$56.97 en Cuba, \$54.88 en Chile, \$54.48 en Uruguay, etcétera. “Nuestro mal estriba”, concluyó la Convención Fiscal, “en los deficientes sistemas que

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

heredamos de la colonia”¹ y que no fueron corregidos durante el siglo posterior a la consumación de la independencia nacional.

Después de la Gran Depresión de 1929-1932, la carga tributaria del gobierno federal en México apenas representaba el 5.59% del PIB durante el sexenio 1935-1940, con la particularidad de que la recaudación de impuestos sobre la renta sólo representaba el 0.63% del PIB (véase cuadro 1). Desde entonces y hasta los años sesenta, se observó una lenta aunque constante mejoría en la posición fiscal del Estado, de manera que los ingresos tributarios pasaron a representar el 7.17% del PIB en el sexenio 1965-1970; y los ingresos por ISR, el 3.26% del PIB. Pero no obstante el esfuerzo fiscal realizado durante los años setenta, la carga tributaria del gobierno federal apenas alcanzó el 10.6% del PIB en el sexenio 1977-1982 y la recaudación de ISR sólo representó el 5.29% del PIB.

Al principiar los años ochenta, nuestro país continuaba muy a la zaga en políticas tributarias y en carga fiscal respecto a numerosos países en desarrollo, puesto que los ingresos tributarios del gobierno central representaban en México el 11% del PIB en 1980 (o el 15.14% del PIB incluyendo los derechos petroleros),² mientras que en Brasil representaban el 17.8% del PIB, en Chile el 25.6%, en Uruguay el 21.9%, en Malasia el 23.4%, del PIB, etcétera, para no hablar de países desarrollados con mayores cargas tributarias.³

Ciertamente, entre los años treinta y los primeros años ochenta se observó una profunda transformación en la estructura de los ingresos tributarios: los impuestos al comercio exterior, que desde el siglo XIX habían sido la principal fuente de recaudación tributaria y continuaron siéndolo hasta el sexenio 1953-1958, perdieron su primacía (reduciéndose del 2.35% del PIB en los años 1953-1958 al 0.95% del PIB en el sexenio 1977-1982: véase cuadro 1), siendo desplazados no sólo por el impuesto sobre la renta, sino también por los impuestos al consumo y a la producción-consumo (impuestos especiales a la producción y servicios: IEPS). Por una parte, los impuestos sobre ventas —consolidados desde 1960 bajo la figura del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM), vigente hasta 1979 y sustituido al año siguiente por el IVA—, incrementaron su contribución del 0.12% del PIB en el sexenio 1935-1940, al 1.68% del PIB en el sexenio 1971-1976; y ya bajo el régimen de IVA desde 1980, al 2.37% del PIB en el sexenio 1977-1982. Por otra parte, los impuestos especiales a la producción y servicios (gasolinas, servicios telefónicos, tabacos, etc.), mantuvieron su con-

¹ Diego G. López Rosado, *Historia y pensamiento económico de México*, vol. V, *Finanzas públicas*, México, UNAM, 1972.

² SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*.

³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1995*, Washington, D.C., 1995.

CUADRO 1
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL: 1935-2017
(PORCENTAJE DEL PIB, PROMEDIOS SEXENALES)

<i>Periodos</i>	<i>Total de ingresos tributarios</i>	<i>Impuestos sobre la renta¹</i>	<i>ISIM e IVA²</i>	<i>Impuestos a producción y servicios³</i>	<i>Impuestos al comercio exterior</i>	<i>Contribuciones accesorias y otras⁴</i>
1935-1940	5.59	0.63	0.12	1.46	1.90	1.48
1941-1946	6.12	1.23	0.10	1.32	2.08	1.39
1947-1952	6.65	1.82	0.64	1.18	2.17	0.85
1953-1958	6.80	2.13	0.69	1.16	2.35	0.46
1959-1964	6.52	2.49	0.74	1.12	1.74	0.43
1968-1970	7.17	3.26	0.89	0.43	1.68	0.91
1971-1976	9.03	4.06	1.68	1.03	1.20	1.06
1977-1982	10.63	5.26	2.37	1.29	0.95	0.74
1983-1988	10.79	4.23	3.09	2.47	0.60	0.39
1989-1994	11.54	5.09	3.13	1.78	0.96	0.58
1995-2000	10.07	4.29	3.10	1.62	0.59	0.45
2001-2006	9.48	4.31	3.35	1.12	0.35	0.35
2007-2012	8.85	4.71	3.66	-0.46	0.22	0.33
2013-2017	11.95	6.48	3.78	1.26	0.22	0.21

¹ A partir de 1989 se incluye el impuesto de 2% al activo de las empresas y a partir de 2008 se incluye el IETU, en 2014 se elimina el IETU.

² Durante el periodo 1934-1959, se refiere al impuesto al comercio; el periodo 1960-1979, se refiere al impuesto federal sobre ingresos mercantiles (ISIM). A partir de 1980 corresponde al impuesto al valor agregado (IVA).

³ Hasta 1980 impuestos a las industrias y a la producción, comercio, tenencia y uso de bienes y servicios industriales. A partir de 1980 las cifras corresponden al impuesto especial sobre producción y servicios.

⁴ Incluye tenencia de vehículos, impuestos sobre automóviles nuevos y otros impuestos.

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI, *Estadísticas históricas de México 2014-2015*; Banco de México, *Indicadores económicos. Acervo Histórico*; INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*; SHCP, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, consultadas el 30 de marzo de 2018.

tribución en una banda de 1% a 1.5% del PIB (con excepción del periodo 1965-1970), representando el 1.29% del PIB en el sexenio 1977-1982.

Durante el sexenio 1983-1988, la tendencia a mejorar la posición fiscal del Estado se interrumpió, observándose un estancamiento en la carga tributaria, que promedió 10.79% del PIB. Además, se registró un cambio en la

estructura de los ingresos tributarios: hubo un descenso de la captación de impuestos sobre la renta, del 5.29% del PIB en el sexenio 1977-1982, al 4.25% del PIB en el sexenio 1983-1988; y se produjo un considerable incremento de los impuestos indirectos sobre el consumo, cuya recaudación pasó de 2.37% del PIB (ISIM+IVA) durante el sexenio 1977-1982, al 3.09% del PIB en IVA durante el periodo 1983-1988; y la recaudación de impuestos especiales sobre producción y servicios pasó del 1.29% del PIB al 2.45% del PIB. En consecuencia, se profundizó la inequidad del sistema impositivo, al incrementarse los *impuestos indirectos*, por naturaleza *regresivos* puesto que gravan a la población con las mismas tasas impositivas, no en función de su ingreso sino de su consumo; y al reducirse los *impuestos directos* que gravan progresivamente el ingreso.

La reforma fiscal emprendida durante el sexenio 1989-1994 profundizó la regresividad del sistema impositivo y, por tanto, la inequidad en la distribución del ingreso familiar disponible. La estrategia básica consistió en ampliar la base de contribuyentes activos, pero reduciendo al mismo tiempo las tasas máximas del ISR (de 50% en 1988 a 35% en 1994, para personas físicas), de modo que se redujo la progresividad de la carga tributaria. La base de contribuyentes activos se incrementó significativamente;⁴ pero la reducción de las tasas máximas de ISR anuló el efecto recaudatorio de la más amplia base de tributantes, de manera que la recaudación de impuestos sobre la renta (incluyendo el impuesto sobre activos, implantado como candado para reducir la elusión de ISR) apenas ascendió al 5.03% del PIB en el sexenio 1989-1994, inferior al 5.29% del PIB observado en el sexenio 1977-1982, previo al experimento neoliberal. Además, se redujeron de manera indiscriminada los impuestos al consumo, desgravando más que proporcionalmente los consumos suntuarios anteriormente sujetos a una mayor tasa de IVA.

El resultado agregado fue cercano al estancamiento de la posición fiscal del Estado: los ingresos tributarios del gobierno federal apenas representaron el 11.25% del PIB durante el sexenio 1989-1994, contra 10.60% del PIB en el sexenio 1977-1982, diferencia que se explica básicamente por la mayor recaudación de impuestos indirectos sobre el consumo (3.13% del PIB en IVA durante el periodo 1989-1994, contra 2.37% del PIB en ISIM-IVA en el sexenio 1977-82), acentuándose, también por esta vía, la inequidad en la carga tributaria.

Hubo beneficiarios, desde luego: la reducción de la tasa máxima del ISR contribuyó a incrementar la concentración del ingreso y la riqueza nacional en unas cuantas manos, hasta llegar a la obscenidad de que, según la lista

⁴ Ernesto Zedillo, *Tercer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, México, 1997.

de *Forbes*, un país pobre como es México haya registrado en 1996 un mayor número de *billonarios* en dólares que Francia.

El sexenio 1995-2000 arrojó peores cuentas en materia tributaria. Como resultado del programa de ajuste severamente recesivo instrumentado en 1995 y 1996 —que provocó la peor crisis de la economía real desde la Gran depresión de principios de los años treinta—, los ingresos tributarios descendieron al 8.48% del PIB durante el sexenio 1995-2000, no obstante la elevación de la tasa del IVA (del 10 al 15 %). La reducción fue particularmente notable en materia de ISR, que apenas alcanzó el 4.20% del PIB contra 5.29% del PIB durante el sexenio 1977-1982. De hecho, el alza de la tasa máxima de ISR de 35 a 37.5% para los ingresos superiores a 1.5 millones de pesos anuales y a 40% para el rango superior a 2 millones de pesos, que entró en vigor a partir de 1999, así como el alza de la tasa de IVA de 10 a 15% a partir de 1997, surtieron efecto hasta el final del sexenio: después de haber caído al 4% del PIB en 1995, a causa de la severa crisis económica de principios del sexenio, la recaudación de ISR se elevó al 4.71% en 2000; y la recaudación de IVA, que había caído al 2.81% del PIB en 1995, apenas alcanzó el 3.45% del PIB en 2000.

En el sexenio 2001-2006, bajo el “gobierno del cambio” de Vicente Fox, la recaudación tributaria descendió al 9.25% del PIB, debido al pobre crecimiento económico observado durante esta administración (1.8% anual), al que se sumó la contrarreforma fiscal que redujo la tasa máxima de ISR (de 40% al final del gobierno de Ernesto Zedillo, a 29% en 2006 y a 28% a partir de 2007), de modo que la recaudación de ISR (4.23% del PIB) se mantuvo abajo del nivel alcanzado durante el último gobierno preneoliberal (5.29% del PIB observado en el sexenio 1977-1982).

Durante el periodo 2007-2012, bajo el gobierno de Felipe Calderón, la recaudación tributaria disminuyó a 8.83% del PIB en promedio anual, no obstante la introducción en 2008 de dos nuevos impuestos: el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE). Paradójicamente, no fue la severa contracción económica de 2009 (cuando el PIB cayó 6.2%) el evento que explica la caída de la recaudación agregada. De hecho, el ISR pasó de 4.23% del PIB en el sexenio 2001-2006 al 5.00% en el sexenio 2007-2012, incluyendo el IETU; y la recaudación de IVA pasó del 3.28% del PIB al 3.65% del PIB. La explicación principal de la menor recaudación agregada se encuentra en el subsidio a las gasolinas, a causa del cual el rubro de Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) descendió de 1.08% del PIB en el sexenio 2001-2006 a -0.40% del PIB en el quinquenio 2007-2012. Sin embargo, de no haber existido este subsidio, la recaudación tributaria agregada también habría sido inferior a la observada durante el sexenio 1977-1982, precedente

al experimento neoliberal. Lo peor es que la “reforma fiscal” realizada bajo el gobierno de Calderón agravó la inequidad del sistema tributario mexicano. La reforma a la Ley del ISR incluyó la fusión de la tarifa de ISR con el subsidio a los contribuyentes de ISR; y además suprimió el crédito fiscal al salario y creó el subsidio para el empleo. Como resultado agregado, no sólo se incrementaron los impuestos sobre salarios, sino que se hizo de manera notoriamente regresiva.⁵

Finalmente, en el primer año de gobierno del presidente Peña Nieto, en septiembre de 2013 fue aprobada la reforma tributaria que entró en vigor en 2014 con el compromiso de no hacer más cambios en la estructura tributaria durante el resto del sexenio. Los rangos de ingresos gravables con ISR, que en 2013 eran ocho, con tasas nominales de ISR que iban de 1.92 a 30%; fueron ampliados a partir de 2014 a 11 rangos de ingresos, con tasas nominales de ISR que van de 1.92% a una tasa máxima de 35 por ciento.

Con la reforma, los ingresos anuales mayores a 750 mil pesos (62 500 pesos mensuales), pero menores de un millón de pesos, ahora les corresponde una nueva tasa de 32%; a los ingresos superiores a un millón de pesos, pero menores de tres millones, pagan una tasa de 34%; y a ingresos mayores de tres millones de pesos pagan una tasa de 35 por ciento.

En suma, los cambios, resultado de la reforma hacendaria 2014, se observan únicamente a partir de los ingresos mayores a 750 mil pesos anuales (62 500 mensuales); y los rangos de ingresos inferiores a 750 mil anuales no presentan cambios respecto a 2013 (véase cuadro 2). Así, el efecto de la reforma fue una modesta “reducción” de la inequidad del sistema tributario.⁶

Como resultado de la reforma del régimen de ISR, la recaudación del impuesto sobre los ingresos pasó de 5.9% del PIB en 2013 a 7.2% del PIB en 2017. Sin embargo, como los ingresos petroleros del gobierno federal cayeron de 5.2% del PIB en 2013 al 2.1% en 2017, la reforma del ISR no logró compensar esta caída. No obstante, los mayores impuestos especiales sobre bienes y servicios, más la homologación del IVA a 16% en las regiones fronterizas, significaron un incremento adicional de 1.9% del PIB en la recaudación; de manera que los ingresos tributarios agregados aumentaron del 9.7% del PIB en 2013 a 13.1% del PIB en 2017, compensando la caída de los ingresos petroleros.

⁵ Calva, Espíndola y Salazar, “Rezago fiscal y posible homologación del ISR de México con sus socios del TLCAN”, en José Luis Calva (coord.), *Reforma fiscal integral*, Juan Pablos/Consejo Nacional de Universitarios, México, 2012.

⁶ También se eliminó el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en efectivo (IDE), los regímenes de consolidación fiscal; y se creó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) con el objetivo de reducir la informalidad y la evasión y elusión fiscal, mediante el establecimiento de mecanismos de formalización accesibles para los micronegocios.

CUADRO 2
COMPARATIVO DEL PAGO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA 2013-2017

Salarios		Monto del pago de ISR				Pago del ISR como porcentaje del salario		
Núm. salarios	Pesos por mes	Pesos por mes		Tasa de crecimiento	Diferencia	2013	2017	Diferencia
		2013	2017					
3	7 200	355	355	0	0	4.93	4.93	0.00
5	12 000	1 454	1 454	0	0	12.12	12.12	0.00
8	19 200	2 992	2 992	0	0	15.58	15.58	0.00
10	24 000	4 087	4 087	0	0	17.03	17.03	0.00
15	36 000	7 121	7 121	0	0	19.78	19.78	0.00
20	48 000	10 721	10 721	0	0	22.34	22.34	0.00
25	60 000	14 321	14 321	0	0	23.87	23.87	0.00
30	72 000	17 921	18 111	1	-190	24.89	25.15	0.26
35	84 000	21 521	21 964	2	-443	25.62	26.15	0.53
40	96 000	25 121	26 044	4	-923	26.17	27.13	0.96
45	108 000	28 721	30 124	5	-1 403	26.59	27.89	1.30
50	120 000	32 321	34 204	6	-1 883	26.93	28.50	1.57
100	240 000	68 321	75 004	10	- 6 683	28.47	31.25	2.78

* Número de salarios mínimos. Se consideró un salario mínimo general de \$80 de 2013.

FUENTE: elaboración propia con base en datos del Servicio de Administración Tributaria.

Sin duda, la reducción de la insana dependencia de las finanzas públicas respecto a los ingresos petroleros es loable.

Pero el reto de aumentar los ingresos tributarios del Estado mexicano —en cerca de diez puntos porcentuales del PIB— para que éste cumpla cabalmente sus funciones en el desarrollo, es todavía una asignatura pendiente. Así lo ha reconocido la OCDE en su informe *Prioridades estratégicas para México 2018*:

[...] pese a los avances alcanzados [con la reforma fiscal de 2013], la recaudación tributaria actual sigue siendo insuficiente para sustentar las necesidades de inversión en infraestructura, educación, salud, reducción de la pobreza, apoyo familiar y protección social. Si bien hay margen para mejorar la eficiencia del gasto público, México tiene potencial para incrementar los ingresos fiscales.⁷

⁷ OCDE, *Getting it right. Prioridades estratégicas para México*, París, OCDE, 2018. De manera puntual, al presentar este informe en México, el director general de la OCDE, José Ángel

MODERNIZACIÓN TRIBUTARIA

Para evolucionar hacia una estructura tributaria moderna, convergente con los parámetros tributarios del mundo desarrollado, México debe afrontar una doble tarea: mejorar la posición fiscal del Estado, *id est*, incrementar la recaudación tributaria, a fin de dotar a los tres niveles de gobierno —federal, estatal y municipal— de recursos suficientes para que cumplan eficazmente sus responsabilidades en el desarrollo humano, económico y ambiental; y, a la vez, superar las inequidades del sistema impositivo mexicano, logrando un mejor reparto social de la carga fiscal y una mejor asignación territorial de la recaudación tributaria.

Como se observa en el cuadro 3, los ingresos tributarios del gobierno general —gobiernos federal, estatales y municipales— representaron en México el 16.7% del PIB durante el periodo 2015-2016 —incluyendo contribuciones a la seguridad social—, nivel equivalente a menos de la mitad de la recaudación fiscal promedio de los países miembros de la OCDE que fue de 34.1% del PIB durante el mismo lapso.

Pero nuestro rezago es todavía mayor en recaudación de impuestos sobre el ingreso, que alcanzó el 11.5% del PIB en los países de la OCDE, el 15.2% del PIB en Canadá, el 12.8% del PIB en Estados Unidos, mientras que en México apenas alcanza el 7% del PIB. Desde luego, en materia de impuestos sobre la propiedad nuestro rezago es también enorme: 0.3% del PIB en México contra 1.9% del PIB en promedio entre los países de la OCDE. De igual modo, es enorme nuestro rezago en contribuciones a la seguridad social: 2.2% del PIB en México contra 9% del PIB en el promedio de la OCDE.

En cambio, la recaudación de impuestos sobre el consumo —que incluye IVA e impuestos especiales sobre bienes y servicios— en Canadá representó el 7.4% del PIB, mientras que en México alcanzó un nivel de 6.3% del PIB, que resultó ser mayor que los impuestos al consumo en Estados Unidos (4.4% del PIB).

Precisamente por el enorme rezago tributario y la tremenda inequidad del sistema impositivo mexicano, la apremiante necesidad de una reforma fiscal equitativa ha sido un tema constante de debate nacional.

Gurría, observó que aunque la reforma fiscal de 2013 consiguió elevar la recaudación fiscal “a una cifra superior al 17% del PIB en 2017” —incluyendo contribuciones a la seguridad social— “esta cifra sigue siendo baja si se le compara con el promedio de América Latina, que es de 22.5 por ciento como proporción del PIB, y queda muy superada respecto a la media de los países de la OCDE, que es de casi 35 por ciento” (Ulises Díaz, “Propone OCDE al País nueva reforma fiscal”, *Reforma*, 13/marzo/2018).

CUADRO 3
FISCALIDAD EN LOS PAÍSES DE LA OCDE.
INGRESO TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

<i>Países</i>	<i>Total</i>	<i>Impuestos directos sobre el ingreso</i>	<i>Impuestos sobre bienes y servicios</i>	<i>Impuestos sobre la propiedad</i>	<i>Contribuciones a seguridad social</i>
	2015-2016	2015-2016	2015-2016	2015-2016	2015-2016
Alemania	37.31	11.78	10.24	1.07	14.05
Canadá	31.85	15.19	7.39	3.79	4.80
Dinamarca	45.92	28.86	14.68	1.88	0.06
España	33.65	9.51	9.91	2.59	11.43
Estados Unidos	26.12	12.78	4.43	2.68	6.22
Finlandia	44.03	15.36	14.36	1.43	12.76
Francia	42.24	10.64	11.04	4.07	16.75
Italia	43.08	13.74	11.95	2.79	13.00
Japón	15.37	9.55	6.32	2.53	12.12
Corea	25.73	7.92	7.23	3.08	6.79
México	16.72	7.05	6.27	0.32	2.24
Noruega	38.15	14.54	11.89	1.18	10.54
Reino Unido	32.87	11.67	10.71	4.14	6.19
Suecia	43.70	15.64	12.31	1.05	9.86
OCDE total	34.12	11.50	10.86	1.91	9.01

FUENTE: elaboración propia con base en OCDE, Revenue Statistic, 2017.

COMPARACIÓN DEL ISR DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México formalizó un proceso de integración económica con sus vecinos del norte, a pesar de la existencia de profundas asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo económico y, por supuesto, en sus sistemas fiscales.

Históricamente, los ingresos tributarios en México han sido menores a los de Estados Unidos y Canadá; en el periodo 2015-2016 los ingresos tributarios representaron el 31.8% del PIB en Canadá, 26.1% en Estados Unidos y sólo 16.7% en México. La diferencia en la recaudación está de-

terminada principalmente por el enorme atraso de México en su régimen de ISR.

Impuestos sobre el ingreso en México, Estados Unidos y Canadá

México, Estados Unidos y Canadá cobran el impuesto sobre la renta a los ingresos mundiales de los residentes en el país. Sin embargo, las tasas impositivas y la eficiencia en la recaudación varían de país a país. En Estados Unidos y Canadá se aplica no sólo un ISR federal, como en México, sino también un ISR a nivel estatal o provincial.

En el caso de Estados Unidos, el ISR federal se aplica a una tasa del 10% sobre el rango más bajo de ingreso, mientras que para el rango más alto de ISR federal la tasa es de 39.6%. Además, en la mayoría de los estados de la Unión Americana se aplica un ISR estatal progresivo, que en el caso típico de California va del 1 al 13.3%, en 10 rangos de ingreso (véanse cuadros 4 y 5).

De igual manera, en Canadá se aplica un impuesto sobre la renta federal y un ISR provincial. El ISR federal se divide en cinco rangos de ingresos, que van de una tasa de 15% para los ingresos menores de 45 916 dólares, hasta una tasa de 31.7% para los ingresos superiores a 202 800 millones de dólares. Además, se aplica un ISR provincial con tasas también progresivas según los rangos de ingreso (véase cuadros 4 y 5).

En México, el impuesto sobre la renta solamente se cobra a nivel federal; y a partir de 2014 se divide en 11 rangos de ingresos, con tasas nominales de ISR que van de 1.92% a una tasa máxima de 35% de ISR.

Tasas efectivas de ISR: México, Estados Unidos, Canadá

Si se comparan las tasas de ISR efectivas que se pagan en México, Estados Unidos y Canadá, considerando el ingreso de una persona soltera, se observa un serio problema de inequidad en México. Con un ingreso anual equivalente a cinco salarios mínimos mexicanos, en nuestro país se paga una tasa efectiva de ISR de 12.24%, mientras que en Estados Unidos (California) no se paga impuesto y en Canadá (Nueva Escocia) sólo se paga una tasa de 1.34%, debido a las deducibilidades (en Estados Unidos) y créditos fiscales (Canadá). Con un ingreso equivalente a diez salarios mínimos mexicanos, las tasas efectivas de ISR son de 17.12% en México, 3.68% en Estados Unidos y 9.86% en Canadá. Por el contrario, con un ingreso anual de 300 salarios mínimos (468 499 dólares de EU), en México se paga una tasa efectiva de 33.75%, contra 38.71% en Estados Unidos y 48.93% en Canadá.

CUADRO 4
TARIFAS ESTATALES O PROVINCIALES DE IMPUESTOS SOBRE EL INGRESO
APLICADAS A PERSONAS FÍSICAS EN CANADÁ Y ESTADOS UNIDOS EN 2017

<i>Canadá</i>			
<i>Provincia o territorio</i>	<i>Tasa baja %</i>	<i>Tasa alta %</i>	<i>Rengos número</i>
Newfoundland y Labrador	8.70	18.30	5
Prince Edward Island	9.80	16.70	3
Nova Scotia	8.79	21.00	5
New Brunswick	9.68	20.30	5
Ontario	5.05	13.16	5
Manitoba	10.80	17.40	3
Saskatchewan	11.00	15.00	3
Alberta	10.00	15.00	5
British Columbia	5.06	14.70	5
Yukon	6.40	15.00	5
Northwest Territories	5.90	14.05	4
Nunavut	4.00	11.50	4
<i>Estados Unidos*</i>			
<i>Estado</i>	<i>Tasa baja %</i>	<i>Tasa alta %</i>	<i>Rengos número</i>
Alabama	2.00	5.00	3
Arizona	2.59	4.54	5
Arkansas	0.90	6.90	6
California	1.00	13.30	10
Connecticut	3.00	6.99	7
Delaware	2.20	6.60	6
Georgia	1.00	6.00	6
Hawaii	1.40	8.25	9
Idaho	1.60	7.40	7

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

<i>Estado</i>	<i>Tasa baja %</i>	<i>Tasa alta %</i>	<i>Rengos número</i>
Iowa	0.36	8.98	9
Kansas	2.90	5.20	3
Kentucky	2.00	6.00	6
Louisiana	2.00	6.00	3
Maine	5.80	7.15	3
Maryland	2.00	5.50	8
Minnesota	5.35	9.85	4
Mississippi	3.00	5.00	3
Missouri	1.50	6.00	10
Montana	1.00	6.90	7
Nebraska	2.46	6.84	4
New Jersey	1.40	8.97	6
New Mexico	1.70	4.90	4
New York	4.00	8.82	8
North Dakota	1.10	2.90	5
Ohio	0.50	5.00	9
Oklahoma	0.50	5.00	6
Oregon	5.00	9.90	4
Rhode Island	3.75	5.99	3
South Carolina	0.00	7.00	6
Vermont	3.55	8.95	5
Virginia	2.00	5.75	4
West Virginia	3.00	6.50	5
Wisconsin	4.00	7.65	4
Dist of Columbia	4.00	8.95	6

* En Alaska, Florida, Nevada, South Dakota, Texas, Washington y Wyoming no se aplica el impuesto estatal sobre el ingreso. En los siguientes estados se aplica una tasa fija: Colorado 4.63%, Illinois 4.95%, Indiana 3.23%, Massachusetts 5.10%, Michigan 4.25%, North Carolina 5.49%, Pennsylvania 3.07% y Utah 5%. En New Hampshire y Tennessee sólo aplica una tasa estatal de 5 sobre dividendos e ingresos de intereses.

FUENTE: Canada Revenue Agency, Federation of Tax Administrators. Para Estados Unidos, The Tax Foundation.

CUADRO 5
IMPUESTO SOBRE EL INGRESO INDIVIDUAL^a
MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADA 2017

Ingreso en salarios mínimos en México	Ingreso anual en pesos en México	Ingreso anual dólares de E.U.A. ^b	México		Estados Unidos			Canadá		
			Tasa de ISR Federal Nominal	Tasa de ISR Federal Efectiva ^c	Tasa de ISR Federal Nominal	Tasa de ISR Estatal Nominal ^d	Tasa de ISR Agregada Efectiva ^e	Tasa de ISR Federal Nominal	Tasa de ISR Provincial Nominal ^f	Tasa de ISR Agregada Efectiva ^g
2	58 400	3 123	10.88	6.55	10.00	1.00	0.00	15.00	8.79	0.00
3	87 600	4 684	10.88	7.99	10.00	1.00	0.00	15.00	8.79	0.00
5	146 000	7 807	21.36	12.24	10.00	2.00	0.00	15.00	8.79	1.34
10	292 000	15 615	23.52	17.12	15.00	2.00	3.68	15.00	8.79	9.86
20	584 000	31 230	30.00	22.44	15.00	6.00	10.28	15.00	17.50	17.91
30	876 000	46 845	32.00	25.25	25.00	8.00	13.96	20.50	21.00	23.29
50	1 460 000	78 075	34.00	28.58	25.00	9.30	21.79	26.00	21.00	29.69
100	2 920 000	156 150	34.00	31.29	28.00	9.30	29.08	29.00	21.00	38.79
150	4 380 000	234 225	35.00	32.51	33.00	9.30	32.51	33.00	21.00	43.86
200	5 840 000	312 299	35.00	33.13	33.00	10.30	35.14	33.00	21.00	46.40
267	7 796 400	416 920	35.00	33.60	35.00	11.30	37.44	33.00	21.00	48.30

CUADRO 5 (CONTINUACIÓN)

Ingreso en salarios mínimos en México	Ingreso anual en pesos en México	Ingreso anual dólares de E. U.A. ^b	México		Estados Unidos				Canadá		
			Tasa de ISR Federal Nominal	Tasa de ISR Federal Efectiva ^c	Tasa de ISR Federal Nominal	Tasa de ISR Estatal Nominal ^d	Tasa de ISR Agregada Efectiva ^e	Tasa de ISR Federal Nominal	Tasa de ISR Provincial Nominal ^f	Tasa de ISR Agregada Efectiva ^g	
300	8 760 000	468 449	35.00	33.75	39.60	11.30	38.71	33.00	21.00	48.93	
850	24 820 000	1 327 273	35.00	34.56	36.60	13.30	47.07	33.00	21.00	52.21	

^a Corresponde al ingreso sobre sueldos y salarios.

^b Para tipo de cambio peso mexicano/dólar estadounidense promedio 2017 estimado por la SHCP, Criterios Generales de Política Económica para 2018; para dólar canadiense/dólar estadounidense, OCDE, Perspectivas de la Economía Mundial: Transformar la Incertidumbre en una Globalización que Funcione para Todos; septiembre de 2017, disponible en <<http://www.oecd.org/economy/outlook/economic-outlook/>>.

^c La tasa efectiva del ISR es diferente de la tasa nominal de ISR por dos razones: 1) a partir de 2008 se aplica el subsidio para el empleo (de \$407.02 a \$217.61 mensuales según el ingreso) a los trabajadores asalariados que ganan menos de \$7 382.34 mensuales. Si después de restar el subsidio al empleo al impuesto federal el resultado es negativo, el fisco paga al asalariado la diferencia; 2) el ISR se aplica en 11 rangos, con una cuota fija para la cantidad establecida como límite inferior en cada rango, más un ISR adicional sobre el ingreso excedente de ese límite aplicando la tasa nominal de ISR correspondiente al rango. Al calcular el ISR efectivo, resulta un descuento implícito a la tasa de ISR en todos los rangos.

^d Tasa progresiva de ISR Estatal aplicada en el estado de California.

^e En Estados Unidos se aplica a todos los estratos de ingreso una deducción estándar de 6 350 dólares (en 2017) para el ISR federal, que se descuenta del ingreso bruto para obtener el “ingreso bruto ajustado”, sobre el cual se aplican las tasas federales de ISR nominales. Para el ISR estatal también hay una deducción estándar y se aplica el mismo procedimiento (en California la deducción estándar es de 3 906 dólares).

^f Tasa progresiva de ISR aplicada en la provincia de Nueva Escocia.

^g En Canadá se aplica un crédito personal básico de 11 635 dólares para el ISR Federal y un crédito personal básico de 8 481 dólares para el ISR provincial en Nueva Escocia. Además, se aplica un crédito al empleo federal por 1 178 dólares, un crédito federal para el plan de pensiones; así como un crédito federal por seguro de empleo, y otro estatal por este mismo concepto. Cabe señalar que se trata de créditos no reembolsables; solo pueden descontarse del impuesto a pagar.

FUENTE: elaboración propia con base en: para México CNSM, Salarios Mínimos y *Diario Oficial de la Federación*, Ley del Impuesto Sobre la Renta, disponible en <<https://www.elcontribuyente.mx/calculadora/isr/>>; para Estados Unidos, 2017, disponible en <<http://goodcalculators.com/us-salary-tax-calculator/>>; <<https://www.taxformcalculator.com/#California-state-tax-calculation>>; Tax Calculator for Income Tax Planning, disponible en <<http://www.mydollarplan.com/tax-calculator/>>; para Canadá, disponible en <<https://simpletax.ca/calculator>>; <<http://www.taxtips.ca/calculators/canadian-tax/canadian-tax-calculator.htm>>.

Reforma Trump al ISR a personas físicas

Con el propósito de atraer mayor inversión a los Estados Unidos, Donald Trump planteó la necesidad de reducir las tasas de impuesto sobre la renta, tanto para personas físicas como morales. Los cambios propuestos por Trump en materia de ISR para personas físicas consisten en la reducción de siete a cuatro rangos de ingresos; e incremento de las deducciones estándar, pero acompañadas de la eliminación de muchas otras posibles deducciones (véase cuadro 6). De esta manera, las deducciones estándar pasarían de 6 500 a 12 mil dólares para solteros, y de 13 mil dólares a 24 mil para personas casadas. No obstante este incremento, se perderían las siguientes deducciones: a los impuestos locales y estatales, por abono de aprendizaje de por vida (Lifetime Learning Credit); por matrícula y honorarios (Tuition and Fees Deduction); de intereses de préstamos estudiantiles (Student Loan Interest). Además, habría un límite sobre el monto de intereses hipotecarios que se podrían deducir en los impuestos.

Considerando el cambio en las deducciones estándar, así como en los rangos y en las tasas de ISR, la reforma reduce la tasa efectiva de impuesto sobre la renta que pagaría una persona física en Estados Unidos en todos los niveles de ingreso.⁸ Pero si comparamos la progresividad de Estados Unidos frente a la de México, se observa que prevalece una importante brecha. Por ejemplo, con 267 salarios mínimos la tasa efectiva de ISR que un contribuyente tendría que pagar en México sería de 33.6%, en tanto que en Estados Unidos, incluso con la reducción derivada de la reforma, pagaría 37.03% (véase cuadro 7).

Es decir, México tiene que resolver su importante problema de equidad fiscal para equipararse con sus principales socios comerciales.

Impuestos sobre bienes y servicios

El impuesto sobre bienes y servicios que se aplica en Canadá es similar al impuesto al valor agregado que se cobra en México. Sin embargo, en Canadá el IVA o GST se compone de una tasa federal de 5% más una estatal, que en Nueva Escocia es de 10%, dando como resultado una tasa agregada de 15%. Los alimentos y las medicinas tienen tasa cero.⁹

⁸ Contemplando que las tasas de ISR estatal en Estados Unidos no se modifican.

⁹ Los siguientes son ejemplos de bienes y servicios con tasa cero: alimentos básicos como leche, pan y verduras; productos agrícolas tales como granos, lana cruda y seca, hojas de tabaco; la mayor parte de la ganadería; la mayoría de los productos de la pesca, como los peces para consumo humano; medicamentos recetados y servicios de dispensación de medicamentos; ciertos dispositivos médicos como audífonos y dispositivos artificiales para dientes; productos de higiene

CUADRO 6
COMPARACIÓN DE LA LEY ACTUAL Y “TAX CUTS AND JOBS ACT” 2018

	<i>Tax Cuts and Jobs Act</i>		
	<i>Ley actual (2018)</i>	<i>Aprobada por la Cámara de Representantes</i>	<i>Aprobada por el Senado</i>
Tasas de impuestos para personas básicas	10, 15, 25, 28, 33, 35, 39.6%. La tasa máxima comienza en \$426 700 (solteros) \$453 350 (para cabezas de familia) \$480 050 (conjunto).	12, 25, 35, 39.6 La tasa máxima inicia en \$5 000 000 (para solteros y cabezas de familia), \$1 000 000 (conjunto).	10, 12, 22, 24, 32, 35, 38.5% La tasa máxima inicia en \$5 000 000 (para solteros y cabezas de familia), \$1 000 000 (conjunto),
Impuesto mínimo alternativo	Sí	Derogado tanto para el impuesto a las ganancias individual como para el impuesto a la renta corporativo.	Conservar el AMT corporativo; Conservar el AMT individual con montos de exención más altos y otros retiros; cambios individuales de AMT después de 2025.
Deducciones estándar	\$6 500 (solteros). \$13 000 (conjunto). \$9 550 (cabezas de familia). Indexada por la inflación.	\$12 200 (solteros). \$24 400 (conjunta). \$18 300 (cabezas de familia). Indexada por la inflación pero no para 2019.	\$12 000 (solteros). \$24 000 (conjunta). \$18 000 (cabezas de familia). Indexada por la inflación; sunsets después de 2025.
Exenciones personales y dependientes	\$4 150 indexadas por la inflación.	Derogado.	Derogado.

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

	<i>Tax Cuts and Jobs Act</i>		
	<i>Ley actual (2018)</i>	<i>Aprobada por la Cámara de Representantes</i>	<i>Aprobada por el Senado</i>
Crédito fiscal para niños	Crédito igual a \$1 000 por niño calificado menor de 17; fase inicial comenzando en \$75 000 (solteros), \$110 000 (conjunto); porción reembolsable equivale a 15% de las ganancias en exceso de \$3 000.	Crédito igual a \$1 600 por niño calificado menor de 17; 300 para contribuyentes, esposo y otros dependientes (\$300 para créditos que expiran después de 2022); fase inicial inicia en \$115 000 (solteros), \$230 000 (conjunta). Porción reembolsable igual al 15% del exceso de ganancia de \$3 000 arriba de \$1 100 por niño clasificado. Máxima porción reembolsable indexada por la inflación.	Crédito igual a \$2 000 por niño calificado menor de 18 (menor de 17 en 2025); \$500 para otro dependiente; la fase inicial comienza en \$500 000 para declaraciones conjuntas. La porción reembolsable igual al 15% de las ganancias en exceso de \$2 500 arriba de \$1 100 por niño calificado. Máxima porción reembolsable indexada a la inflación.
Educación superior	Crédito Tributario de Oportunidad Americana Crédito de aprendizaje de por vida Deducción de matrícula y tarifas Deducción de intereses de préstamos estudiantiles	Crédito Tributario de Oportunidad Americana disponible por 5 años (a la mitad del valor); Abono de aprendizaje de por vida derogado; Deducción por matrícula y honorarios derogada; Deducción de intereses de préstamos estudiantiles derogada.	Sin cambios.

CUADRO 6 (CONTINUACIÓN)

	<i>Tax Cuts and Jobs Act</i>		
	<i>Ley actual (2018)</i>	<i>Aprobada por la Cámara de Representantes</i>	<i>Aprobada por el Senado</i>
Deducción detallada de impuestos estatales y locales	Los bienes inmuebles, la propiedad personal y los impuestos a la renta o a las ventas son deducibles.	Solo se pueden deducir impuestos inmobiliarios de hasta \$10 000.	Solo se pueden deducir impuestos inmobiliarios de hasta \$10 001.
Deducción detallada de interés hipotecario	Los pagos de intereses de hasta \$1.1 millones de deuda son deducibles. Aplicable a la residencia principal y otra residencia.	Deducción de los pagos de intereses sobre la deuda acumulada después de 2017 limitada a deudas de hasta \$500 000 y solo para la deuda en una residencia principal.	Los pagos de intereses de hasta \$1 millón de deuda de adquisición son deducibles. Aplicable al director y otra residencia
Deducción detallada de gastos médicos	Los gastos médicos de desembolso que superen el 10% de ingreso bruto ajustado (AGI) son deducibles.	Derogado.	Los gastos médicos de desembolso que superen el 7.5% de AGI son deducibles en 2017 y 2018, se revierte a la ley actual en 2019.
Límite total en deducciones detalladas	La deducción detallada finaliza a partir de AGI de \$266 700 (solteros), \$320 000 (conjunto); monto indexado por la inflación.	Derogado.	Derogado.

FUENTE: Joint Committee on Taxation, Description of H.R.1, the "Tax Cuts and Jobs Act" (J.C.X 50-17), November 3, 2017 AN Tax Cuts and Jobs Act, S.H.R.1, 115TH Cong. (2017). <<http://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/12.17%20TAX%SUBSTITUTE.pdf>>. Consultado en <<http://www.taxpolicycenter.org/feature/analysis-tax-cuts-and-jobs-act>>, el 11 de diciembre de 2017.

Nota. Todos los montos están en dólares. <<http://www.taxpolicycenter.org/feature/analysis-tax-cuts-and-jobs-act>>.

CUADRO 7
IMPUESTO SOBRE LA RENTA, MÉXICO, ESTADOS UNIDOS, CANADÁ 2017
REFORMA USA 2018

Ingresos			México		Estados Unidos						Canadá			
Ingreso en salarios mínimos en México	Ingreso anual en pesos en México	Ingreso anual en dólares de E.U.A. ^a	Tasa de ISR Federal		Tasa de ISR Estatal Nominal ^{c,s}	2017		House		Senado		Tasa de ISR Federal Nominal	Tasa de ISR Provincial Nominal ^e	Tasa de ISR Agregada Efectiva ^f
			Nominal	Efectiva ^b		Tasa de ISR Federal Nominal	Tasa Agregada de ISR Efectiva	Tasa de ISR Federal Nominal	Tasa de ISR Agregada Efectiva					
2	58 400	3 123	10.88	6.55	1.00	10.00	0.00	10.00	0.00	10.00	0.00	15.00	8.79	0.00
3	87 600	4 684	10.88	7.99	1.00	10.00	0.00	10.00	0.00	10.00	0.00	15.00	8.79	0.00
5	146 000	7 807	21.36	12.24	2.00	10.00	0.00	10.00	0.00	10.00	0.00	15.00	8.79	1.34
10	292 000	15 615	23.52	17.12	2.00	15.00	3.68	12.00	3.11	10.00	2.65	15.00	8.79	9.86
20	584 000	31 230	30.00	22.44	6.00	15.00	10.28	12.00	9.16	12.00	8.55	15.00	17.50	17.91
30	876 000	46 845	32.00	25.25	8.00	25.00	13.96	12.00	12.21	12.00	11.80	20.50	21.00	23.29
50	1 460 000	78 075	34.00	28.58	9.30	25.00	21.79	25.00	19.24	22.00	18.99	26.00	21.00	29.69
100	2 920 000	156 150	34.00	31.29	9.30	28.00	29.08	25.00	26.77	24.00	26.10	29.00	21.00	38.79
150	4 380 000	234 225	35.00	32.51	9.30	33.00	32.51	35.00	30.23	35.00	30.91	33.00	21.00	43.86
200	5 840 000	312 299	35.00	33.13	10.30	33.00	35.14	35.00	33.93	35.00	34.44	33.00	21.00	46.40
267	7 796 400	416 920	35.00	33.60	11.30	35.00	37.44	35.00	37.03	35.00	37.42	33.00	21.00	48.30
300	8 760 000	468 449	35.00	33.75	11.30	39.60	38.71	35.00	38.05	35.00	38.39	33.00	21.00	48.93

CUADRO 7 (CONTINUACIÓN)

Ingresos			México		Estados Unidos						Canadá			
					2017	House		Senado		Tasa de ISR Agregada	Tasa de ISR Federal	Tasa de ISR Federal	Tasa de ISR Provincial	Tasa de ISR Agregada ^f
						Nominal	Tasa de ISR Federal	Nominal	Tasa Agregada de ISR					
Ingreso en salarios mínimos en México	850	24 820 000	Ingreso anual en pesos en México	35.00	Tasa de ISR Federal	Nominal	Tasa de ISR Federal	39.60	47.31	38.50	47.07	31.76	20.45	52.21
Ingreso anual en dólares de E.U.A. ^a	1 327 273	34.56	Tasa de ISR Federal	Efectiva ^b	Tasa de ISR Estatal	Nominal ^{c,g}	Tasa Agregada de ISR	Efectiva	Tasa Agregada de ISR	Efectiva	Tasa de ISR Agregada	Tasa de ISR Federal	Tasa de ISR Provincial	Tasa de ISR Agregada

^a Para tipo de cambio peso mexicano/dólar estadounidense promedio 2017 estimado por la SHCP, *Criterios Generales de Política Económica* para 2018; para dólar canadiense/dólar estadounidense.

^b La tasa efectiva del ISR es diferente de la tasa nominal de ISR por dos razones: 1) a partir de 2008 se aplica el subsidio para el empleo (de \$407.02 a \$217.61 mensuales según el ingreso) a los trabajadores.

^c Tasa progresiva de ISR Estatal aplicada en el estado de California.

^d En Estados Unidos se aplica a todos los estratos de ingreso una deducción estándar de 6 350 dólares (en 2017) para el ISR federal, que se descuenta del ingreso bruto para obtener el "ingreso bruto ajustado".

^e Tasa progresiva de ISR aplicada en la provincia de Nueva Escocia.

^f En Canadá se aplica un crédito personal básico de 11 635 dólares para el ISR Federal y un crédito personal básico de 8 481 dólares para el ISR provincial en Nueva Escocia. Además, se aplica un crédito al empleo federal por 1 178 dólares, un crédito federal para el plan de pensiones; así como un crédito federal por seguro de empleo, y otro estatal por este mismo concepto. Cabe señalar que se trata de créditos no reembolsables; solo pueden descontarse del impuesto a pagar.

^g El cálculo para todos los casos de Estados Unidos se hace considerando el mismo monto de impuestos estatales en todos los casos.

FUENTE: elaboración propia con base en: para México CNSM, Salarios Mínimos y *Diario Oficial de la Federación*, Ley del Impuesto Sobre la Renta, disponible en <<https://www.elcontribuyente.mx/calculadora/isr/>>; para Estados Unidos, 2017, disponible en <<http://goodcalculators.com/us-salary-tax-calculator/>>, <<https://www.taxformcalculator.com/#California-state-tax-calculation>>, Tax Calculator for Income Tax Planning, disponible en <<http://www.mydollarplan.com/tax-calculator/>>; para Canadá, disponible en <<https://simpletax.ca/calculator/>>, <<http://www.taxtips.ca/calculators/canadian-tax/canadian-tax-calculator.htm>>.

En Estados Unidos se aplica un impuesto sobre las ventas al menudeo que va de 1.76 a 9.98%, dependiendo del estado o localidad en la que ocurra la transacción. Sólo en algunos estados se aplica un impuesto a las ventas de alimentos.¹⁰ En 50 de los 51 estados de la Unión Americana no se aplica impuesto a las ventas de medicinas.¹¹

En México sólo se cobra una tasa de IVA federal que es de 16% para todo el país.¹² Los alimentos y las medicinas tienen tasa cero. Respecto al debate en torno a la conveniencia de aplicar el IVA a alimentos y medicinas en México, es importante considerar que ello agravaría la inequidad del sistema tributario mexicano, ahondando la diferencia con Estados Unidos y Canadá. En general, la importancia relativa de los impuestos indirectos sobre bienes y servicios en el total de los impuestos ha sido tradicionalmente mayor en México respecto a Estados Unidos y Canadá (véase gráfica 1).

Cabe remarcar que en Canadá y Estados Unidos, el mayor porcentaje de recaudación de impuestos proviene del ISR, mientras que los impuestos al valor agregado o a las ventas al menudeo representan un porcentaje menor de la recaudación.

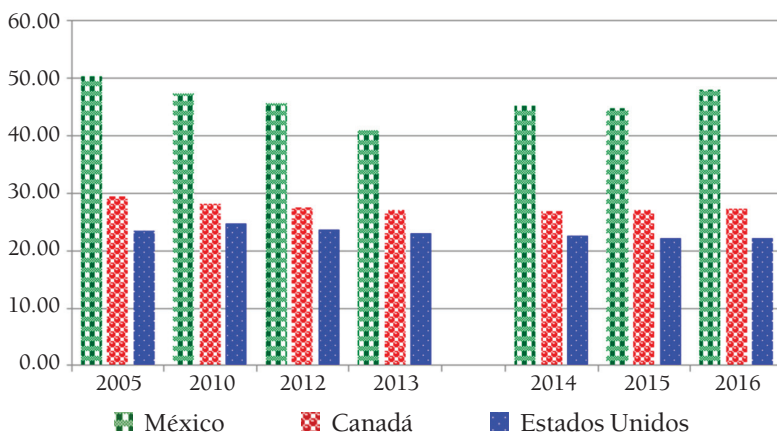
femenina (desde el 1 de julio de 2015); y muchos servicios de transporte donde el origen o el destino está fuera de Canadá. Canada Revenue Agency, disponible en <<https://www.canada.ca/content/dam/cra-arc/migration/cra-arc/E/pub/gp/rc4022/rc4022-17e.pdf>>.

¹⁰ Treinta y dos estados y el Distrito de Columbia eximen la mayoría de los alimentos comprados para consumo en el hogar a partir del impuesto estatal a las ventas. West Virginia es el estado que más recientemente eliminó su impuesto a las ventas sobre alimentos. Es decir, la mayoría de los estados que tienen impuestos sobre las ventas eximen a los alimentos de los impuestos. Sin embargo en Alabama, Hawaii, Idaho, Kansas, Mississippi, Oklahoma y Dakota del Sur no eximen a los alimentos de sus impuestos estatales a las ventas. Sólo en seis de los 51 Estados de la Unión Americana (considerando el Distrito de Columbia) se aplica el impuesto estatal sobre ventas de alimentos pero con una tasa baja: Arkansas (1.5%), Illinois (1%), Missouri (1.225%), Tennessee (5%), Utha (3%), Virginia (2.5%) y West Virginia (3%). En otros siete estados: Hawaii, Idaho, Kansas, Oklahoma, South Dakota, Alabama, Mississippi, los alimentos están sujetos a la tasa general de impuesto sobre las ventas, pero en los primeros cuatro estados se permite su reembolso (o crédito) que compensa algunos de los impuestos sobre alimentos pagados por algunas partes de la población. Estos créditos o reembolsos generalmente se establecen en un monto fijo por un miembro de la familia. Las cantidades y las reglas de elegibilidad varían, pero pueden ser demasiado estrechas y / o insuficientes para dar pleno alivio a los hogares elegibles. (Center on Budget and Policy Priorities, disponible en <<https://www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/3-16-06sfp3.pdf>>, <<https://files.taxfoundation.org/20170131121743/TaxFoundation-FF539.pdf>>, marzo de 2017).

¹¹ El estado de Illinois tiene un impuesto de ventas del 6.25% con un impuesto local del 1% en alimentos, medicamentos recetados y medicamentos de venta libre, disponible en <<https://www.money-zine.com/financial-planning/tax-shelter/state-sales-tax-rates/>>, marzo de 2017, <<http://www.ey.com/gl/en/services/tax/worldwide-vat--gst-and-sales-tax-guide---rates>>.

¹² Con la reforma hacendaria 2014 se elimina el tratamiento preferencial en la zona fronteriza.

GRÁFICA 1
IMPUESTOS INDIRECTOS SOBRE BIENES Y SERVICIOS
COMO PORCENTAJE DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA*



* Sin contribuciones a la seguridad social.

FUENTE: OCDE, Revenue Statistics, 2017.

CAMINOS HACIA LA HOMOLOGACIÓN TRIBUTARIA DEL ISR DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

Considerando las realidades de Estados Unidos y Canadá se presentan algunos posibles caminos para una paulatina homologación fiscal de México con sus socios del TLCAN en materia de impuestos sobre el ingreso.

Primero: introducir un ISR estatal, que no sólo permitiría una mayor recaudación sino también el paso a un régimen realmente federalista de captación de ingresos tributarios. Por acuerdo federal, el impuesto estatal aplicado tendría que ser necesariamente obligatorio; y podrían establecerse tasas progresivas de ISR de magnitudes diferenciadas en función del PIB per cápita estatal, por ejemplo con una base mínima de 6% como tasa marginal para los ingresos anuales mayores de cinco millones de pesos anuales, con sus correspondientes tasas decrecientes para los rangos de ingresos sucesivamente menores, rematando en una tasa cero para ingresos menores de cinco salarios mínimos.

Segundo: acrecentar la progresividad del impuesto sobre la renta federal mediante una tasa de 37% para ingresos mayores de cinco millones de pesos anuales, y de 39% para ingresos mayores de diez millones de pesos anuales.

Tercero: gravar con tasas normales de ISR los dividendos y las ganancias bursátiles.

Cuarto: establecer un impuesto progresivo sobre herencias y donaciones, para atemperar la polarización socioeconómica, como se hace en Estados Unidos y Canadá.

Quinto: simplificar y racionalizar la legislación tributaria, eliminando o corrigiendo exenciones tributarias y regímenes especiales que generan canales de elusión tributaria.

HACIA UNA REFORMA REDISTRIBUTIVA DE LA LEY DEL IVA

JULIO BOLTVINIK*

En este ensayo muestro que las propuestas de reforma a la Ley del IVA, que buscan eliminar la tasa cero y las exenciones generalizando la tasa actual de 16% a todos los bienes y servicios, son profundamente regresivas. Muestro también que la Ley del IVA vigente es bastante progresista, pero que este rasgo podría aumentarse muchísimo más con base en la propuesta aquí presentada de una Ley del IVA con tasas múltiples en función de la ubicación del bien en la escala básico-lujo, de manera que se pueda gravar más a los que están en o cerca del extremo de lujo y desgravar (o incluso aplicar tasas negativas) a los que están en el extremo de básicos o cerca de él.

ANTECEDENTES

El gobierno de Ernesto Zedillo aumentó la tasa general del IVA de 10 a 15% y quiso eliminar la tasa cero del IVA a los alimentos y medicinas (ése era el sentido de varias frases del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000), lo que no pudo hacer por razones políticas. Fox y su equipo, desde el periodo de transición, estuvieron insistiendo en que, para aumentar la recaudación fiscal, eliminarían la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas. En la argumentación de dicho equipo se hablaba como si alimentos y medicina fuesen los únicos bienes y servicios que no causaban IVA, lo que era y es falso. También venía insistiendo Fox en que estos aumentos no perjudicarían a los pobres, ya que lo que perdieran les sería devuelto a través del Progreso. Durante el gobierno de Calderón se aumentó la tasa general del IVA a 16%; y en 2013, bajo el gobierno de Peña Nieto, la tasa de 16% de IVA se hizo

* El Colegio de México

extensiva a las regiones fronterizas que anteriormente pagaban una tasa de 11 por ciento.

La Ley del IVA vigente distingue transacciones exentas del gravamen de las que tienen tasa cero. En los casos en los cuales la empresa vende bienes o presta servicios en ambas situaciones, podrá acreditar el IVA pagado (en sus compras) en la proporción en la cual sus ventas sean de rubros no exentos.

En el cuadro 1 se enlistan los rubros exentos y los rubros con tasa cero en la Ley del IVA. Como se aprecia, se trata en ambos casos de listas largas.

CUADRO 1

RUBROS CON TASA CERO Y RUBROS EXENTOS EN LA LEY DEL IVA VIGENTE

<i>Rubros con tasa cero</i>	<i>Rubros exentos</i>
1. Animales y vegetales no industrializados (salvo el hule). 2. Medicinas de patente. 3. Alimentos (excepto casi todas las bebidas, caviar, salmón ahumado y angulas). 4. Servicios productivos prestados a agricultores y ganaderos o en invernaderos hidropónicos; molienda de maíz y trigo y renta de maquinaria para ello; pasteurización de leche; despepite de algodón; sacrificio de ganado y aves de corral; reaseguro y renta de equipo para ello. 5. Exportación de bienes y servicios. 6. Causantes menores. Transacciones realizadas por personas físicas que prestan servicios al público en general, o que realizan actividades agrícolas, silvícolas y pesqueras, y que tengan ingresos menores de un millón de pesos.	1. Venta de terrenos de todo tipo y de inmuebles destinados a casa-habitación, así como los pagos asociados a sus hipotecas. 2. Venta de libros, periódicos y revistas. 3. Venta de bienes muebles usados (excepto si son vendidos por empresas). 4. Venta de billetes de lotería y similares y los premios ahí obtenidos, de moneda nacional y extranjera y de monedas antiguas de oro o plata o de lingotes de oro al público en general. 5. Venta de valores diversos. 6. Comisiones de las AFORES. 7. Los servicios gratuitos. 8. Los de educación, incluyendo el preescolar. 9. El transporte público terrestre, excepto ferrocarril. 10. El transporte marítimo de bienes prestado por no residentes. 11. Aseguramiento contra riesgos agropecuarios y los seguros de vida. 12. Los intereses generados en algunas operaciones financieras. 13. Los servicios proporcionados por organizaciones y asociaciones de carácter no lucrativo.

CUADRO 1 (CONTINUACIÓN)

<i>Rubros con tasa cero</i>	<i>Rubros exentos</i>
	14. Los espectáculos públicos (salvo cine, teatro y circo). 15. Los servicios profesionales de medicina, incluyendo los de hospitalización, laboratorios prestados por organismos públicos. 16. Los que generan ingresos por derechos de autor. 17. Renta de inmuebles para casa habitación. 18. Renta de fincas dedicadas a fines agrícolas o ganaderos. 19. En algunas importaciones.

NOTA: las expresiones en *itálicas* son expresiones más que la Ley del IVA no usa y que pueden ser inexactas jurídicamente.

Los rubros exentos y de tasa cero se pueden clasificar en tres grupos: 1) los que están asociados al tipo de bien sin distinguir quién produce o para quién lo produce, como es el caso de los alimentos, las medicinas, los servicios médicos, los educativos, los de transporte terrestre no ferroviario, así como los libros, revistas y periódicos; 2) los otorgados a grupos específicos de productores, tanto los que en el cuadro he llamado los causantes menores que prestan servicios al público en general, los cuales tienen tasa cero independientemente del tipo de bienes o servicios en los que estén involucrados, y lo mismo pasa con las actividades de asociaciones a las que, por darles un nombre corto, les he llamado de carácter no lucrativo (renglón 13 de rubros exentos); 3) según el destino de los bienes o servicios: así los servicios productivos prestados a agricultores o ganaderos tienen tasa cero. Si una empresa perfora un pozo para un agricultor, la operación no causa IVA; en cambio, si lo hace para una empresa industrial, sí se causa el impuesto y lo mismo pasa con todos los bienes y servicios destinados a la exportación.

La sabiduría de la ley vigente

La Ley del IVA vigente es barroca y confusa. Sin embargo, protege del sobreprecio que el IVA significa a los satisfactores de las necesidades básicas clásicas: los alimentos, los medicamentos y una parte de los servicios de salud (los servicios hospitalarios, los análisis y radiografías prestadas por

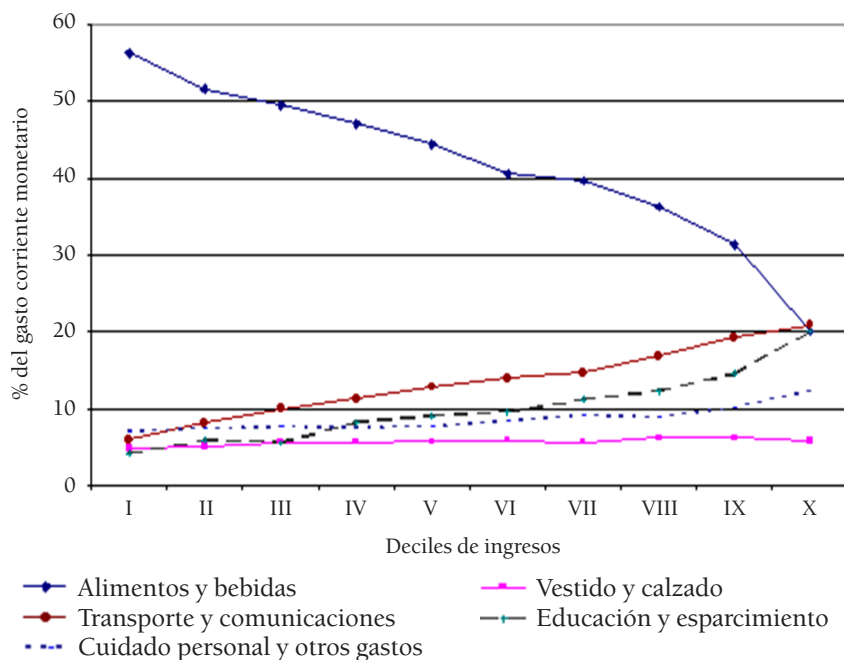
el sector privado causan 16%), la educación y todo lo relacionado con la vivienda. Quedan asimismo exentos los servicios de transporte terrestre de personas.

¿EN QUÉ GASTAN LOS HOGARES?

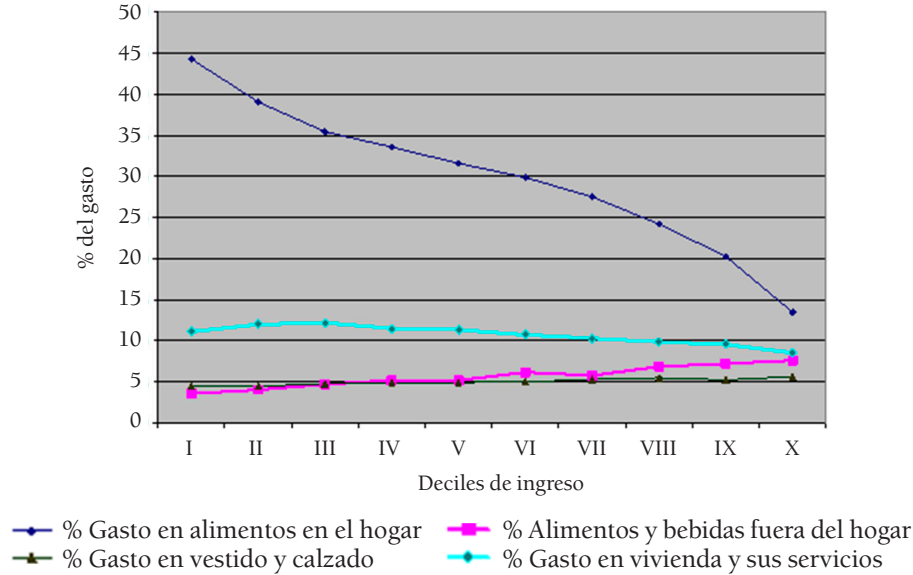
En las gráficas 1, 2 y 3 (y en el cuadro 2) se presenta información que permite conocer la estructura del gasto de los hogares según su situación en la escala pobreza-riqueza. Se trata de cálculos a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), tanto de 1998 como de 2008. En las gráficas 1 y 2 se pone en evidencia, en primer lugar, la famosa Ley de Engel, que postula que a medida que nos movemos de hogares con menores ingresos a hogares con más ingresos, disminuye la proporción del gasto que se destina a alimentos. En la gráfica 1 se aprecia que la proporción del gasto monetario que destinaban a alimentos y bebidas (dentro y fuera del hogar), los hogares en 1998 disminuía desde 56% en el decil I (décima parte más pobre de la población), hasta sólo 20% en el decil X, el más rico. En la gráfica 2 se ha separado el gasto en alimentos dentro del hogar del dedicado a alimentos y bebidas fuera del hogar en 2008, lo que permite refinar el análisis, pues lo que funciona de acuerdo con la Ley de Engel son los alimentos consumidos en el hogar, que en dicho año bajaban de 44.3% del gasto total a sólo 13.5% (menos de la tercera parte de la primera cifra) entre los deciles I y X; mientras que el gasto en alimentos y bebidas fuera del hogar aumentaba de 3.6 a 7.6, es decir, más que se duplicaba. Esto muestra también la sabiduría de la Ley del IVA vigente, pues mientras que los alimentos tienen tasa cero, los alimentos consumidos fuera del hogar son gravados con 15%. Como podrá apreciar el lector, en los demás rubros de gasto mostrados en las gráficas 1 y 2 prevalecen otros patrones de gasto: *a)* todos los deciles gastan proporciones similares de su ingreso en el rubro vestido y calzado en ambos años, y vivienda y sus servicios, sólo mostrado en 2008, y *b)* el porcentaje de gasto en el rubro aumenta a medida que nos movemos hacia los deciles de más ingresos (consumo de alimentos y bebidas fuera del hogar en 2008, y transporte y comunicaciones, cuidado personal y educación y esparcimiento en 1998). En transporte y comunicaciones, y en educación y esparcimiento, la proporción del gasto aumenta fuertemente cuando aumentan los ingresos. En el primer caso va desde 4.2% en el primer decil hasta 20.1% en el decil X. En el segundo, la variación es aún más fuerte, ya que va desde 4.2% a 20.1 por ciento.

Es necesario mirar el cuadro 2 y las gráficas 3 y 4 para volver a encontrar otros rubros, el gasto en medicamentos y el transporte público, en los cuales el porcentaje del gasto destinado al mismo disminuye al pasar de los deciles bajos a los altos: es decir, donde vuelve a aplicar la Ley de Engel. En efecto, ahí se aprecia que el gasto en medicamentos y el transporte público se comportan de manera parecida al de alimentos (excepto que la tendencia a nivel nacional en transporte público es evidente sólo después del decil VI, por la menor importancia del rubro en el medio rural, donde vive una proporción muy alta de los deciles más bajos). Es decir, disminuye a medida que nos movemos de estratos más pobres a menos pobres (véase el cuadro 2) o de deciles bajos a altos (véanse las gráficas 3 y 4). En cambio, el gasto en compra de vehículos, operación y mantenimiento de ellos, y en comunicaciones asciende a medida que nos movemos hacia los deciles superiores, como se aprecia en la gráfica 4. Los ejemplos de alimentos y de transporte y comunicaciones muestran que el análisis debe hacerse de manera más desagregada, pues este nivel de rubros tan agregados impide ver el comportamiento dispar, dentro de ellos, de alimentos consumidos fuera del hogar y transporte público.

GRÁFICA 1
ESTRUCTURA DE LOS GASTOS DE CONSUMO DE LOS HOGARES
POR DECIL DE INGRESOS, 1998



GRÁFICA 2
PORCENTAJE DEL GASTO DEL HOGAR DEDICADO A ALIMENTOS, ALIMENTOS Y BEBIDAS FUERA DEL HOGAR, VESTIDO Y CALZADO, Y VIVIENDA Y SUS SERVICIOS POR DECILES DE INGRESO. MÉXICO, 2008

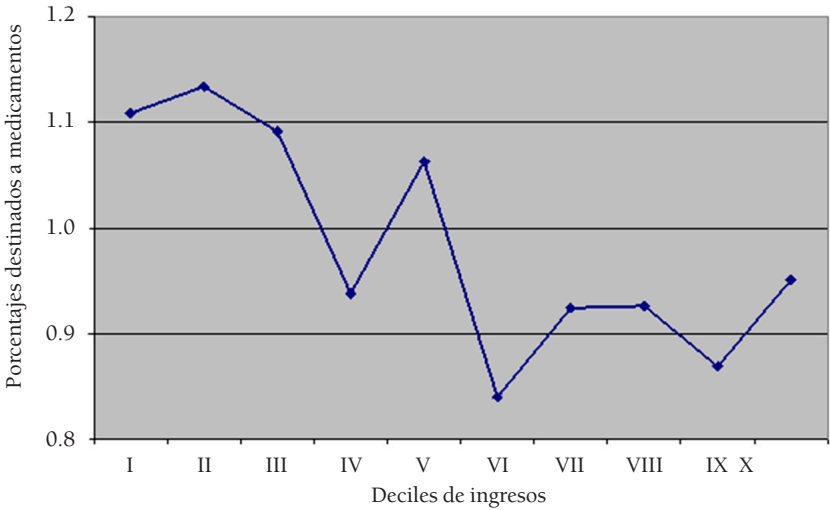


CUADRO 2
GASTO EN MEDICINAS COMO PORCENTAJE DEL INGRESO DEL HOGAR, 1998

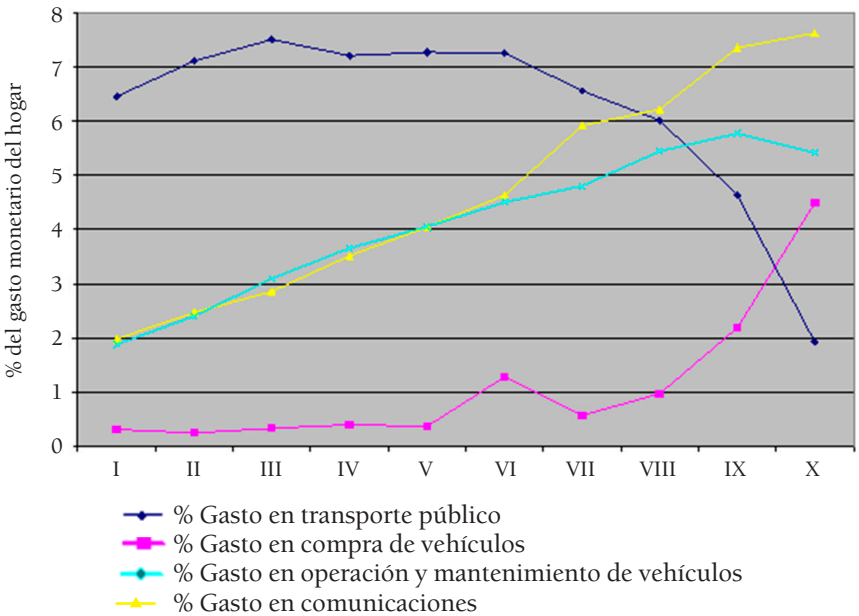
Estratos del MMIP	Gasto medic/ingresos	% de la población
Indigentes	1.72	42.50
Muy pobres	0.77	12.70
Pobres moderados	0.60	17.70
SRI	0.53	16.80
Clase media	0.41	9.00
Clase alta	0.40	1.30
Total	0.69	100.00

NOTA: el MMIP es el Método de Medición Integrada de la Pobreza.
FUENTE: cálculos propios a partir de la base de datos de la ENIGH, 1998.

GRÁFICA 3
PORCENTAJE DE GASTO EN MEDICAMENTOS DE LOS HOGARES
POR DECILES DE INGRESOS, 2008



GRÁFICA 4
PORCENTAJE DEL GASTO DE LOS HOGARES POR DECILES DE INGRESOS EN RUBROS
DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, 2008



En la gráfica 5 se han representado las estructuras de gasto por rubros de los deciles I y X en 2008, lo que contrasta los extremos y ayuda a destacar qué debe y qué no debe gravarse. Los rubros se han organizado de manera ligeramente distinta a las gráficas anteriores, pues en los diez rubros destacados se ha clasificado 100% del gasto. Los rubros se han dispuesto empezando por el número 12 del reloj y girando en el sentido de las manecillas según el porcentaje que representan del gasto en el decil I. Mientras que el primer rubro, alimentos y bebidas en el hogar representa casi 48% en el decil I, sólo significa 14.9% en el decil X. Los cuatro primeros rubros del decil I (alimentos y bebidas en el hogar, transporte y comunicaciones, donde sabemos que lo importante es transporte público), vivienda y sus servicios, y limpieza y cuidado personal, representan poco más de las tres cuartas partes (77%) del gasto del decil I. En el decil X los dos rubros que absorben una mayor proporción del gasto son comunicaciones y transportes (siendo el grueso el gasto relacionado con vehículos), y educación y esparcimiento (entre ambos absorben prácticamente 40% del gasto de estos hogares).

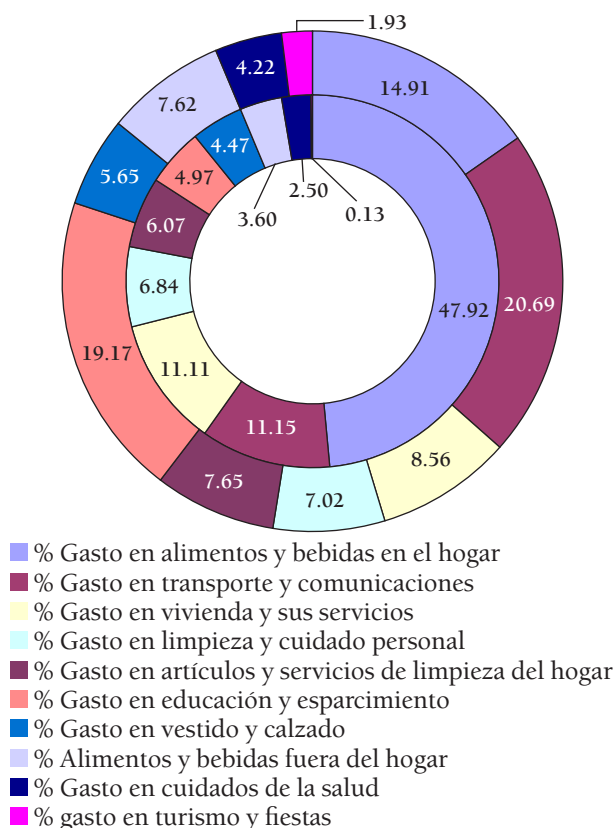
La curva de este gasto, que va de 4.4% en el decil I a 12.3% en el decil X, asciende constantemente y representa la mayor parte del rubro educación y esparcimiento. La educación privada está exenta del IVA, por lo cual los hogares que tienen el privilegio de enviar a sus hijos a establecimientos particulares gozan del doble subsidio vía el IVA y vía el ISR. Es un claro ejemplo de subsidio fiscal a los hogares de los deciles superiores.

De lo analizado se concluye que las propuestas de gravar los alimentos y los medicamentos, y de eliminar las tasas exentas a rubros como el transporte público terrestre, por los comportamientos del gasto que hemos observado, son inequitativas, o en la terminología fiscal, regresivas. Con el IVA aplicado a los alimentos, los ingresos reales del decil I bajarían en 7.1% (resultado de multiplicar 44.3% de gasto en alimentos dentro del hogar, por la tasa general del IVA de 16%). En cambio, en el decil X el IVA en alimentos reduciría el ingreso real de los hogares en sólo 2%. Este tipo de reforma aumentaría la pobreza enormemente.

BASES PARA UNA REFORMA ALTERNATIVA DEL IVA

Antes defendí la lógica básica de la Ley del IVA vigente (proteger las necesidades básicas de alimentación, educación, salud, vivienda y transporte público). Si se desea llevar a cabo una reforma del IVA que le otorgue un carácter más progresivo a un impuesto que puede ser muy regresivo cuando grava por igual todo tipo de consumo, es evidente que debemos partir de un análisis a fondo de la realidad del consumo por estratos sociales, como se

GRÁFICA 5
ESTRUCTURA DEL GASTO MONETARIO POR GRANDES RUBROS,
DECIL X (ANILLO EXTERNO) Y DECIL I (ANILLO INTERNO), MÉXICO, 2008



hizo (véase *supra*), de manera que pueda diseñarse un esquema para no gravar, gravar menos, e incluso subsidiar, los bienes y servicios que consumen los pobres. Este tipo de análisis obliga no sólo a abordar la idea de las necesidades básicas o de los bienes meritorios.

La opinión generalizada de los especialistas es que mientras los impuestos directos (al ingreso) pueden ser progresivos, es decir, pueden cobrarle más a quien más tiene, no sólo en términos absolutos sino también relativos (es decir, un porcentaje mayor de su ingreso), los indirectos son inevitablemente regresivos. Como lo he mostrado en secciones anteriores, esto no tiene que ser así. La propuesta presentada en esta sección muestra que, además de su efecto redistributivo (la población pagará un porcentaje más bajo sobre su gasto a medida que sea más pobre), que es su principal objetivo, permitirá elevar sustancialmente la recaudación.

La realidad, los valores y las necesidades

Recuerdo alguna canasta básica diseñada por un destacado intelectual y luchador social mexicano, que excluía la televisión, pero que contenía material de lectura y otros bienes culturales en abundancia, contradiciendo tajantemente la realidad, en la cual los pobres tienen casi todos televisión pero muy pocos compran libros o periódicos. La tensión entre los valores (y las necesidades sentidas por el investigador) y la realidad social es inevitable en un análisis de este tipo, y es una tensión válida que no puede resolverse por el expediente simple de negar uno de los dos polos. Algo de esta misma actitud está presente en la Ley del IVA vigente, que exenta los productos culturales, aunque su consumo está altamente concentrado. En esta sección me propongo llevar a cabo un ejercicio en el cual miraré solamente la realidad como es realmente (el “consumo realmente existente”) y, desde esa perspectiva exclusiva, analizar las implicaciones de esta realidad para una reforma al IVA que se proponga gravar a los pobres una proporción menor que a los no pobres, para quitarle el carácter regresivo a este impuesto.

Las conclusiones que de aquí se derivan, en la forma de una tipología de bienes y servicios para fines del IVA, sólo tomarán en cuenta la realidad del consumo por estratos de hogares y no su carácter de bien o servicio meritorio (aquellos cuyo consumo hace avanzar los valores sociales prevalientes, como la educación y la salud) o de bienes dañinos a la salud, como el tabaco, el alcohol y los alimentos chatarra. En vez de bienes, a éstos se les ha llamado males. Si se deseara introducir este carácter no se gravarían bienes y servicios que, desde el punto de vista exclusivo de la realidad de las prácticas de consumo vigentes, muestran una alta concentración en los deciles altos pero constituyen bienes meritorios y, por el contrario, se gravarían los males aunque constituyan bienes de consumo popular.

UNA TIPOLOGÍA DE BIENES Y SERVICIOS EN GRANDES RUBROS DEL GASTO

Para alcanzar sus objetivos, se parte del principio de minimizar el costo para la población de bajos ingresos y centrar la recaudación en la de altos ingresos. Con este propósito, el criterio fundamental para clasificar un bien o servicio (rubro o gran rubro de aquí en adelante) en un abanico de tasas del IVA (incluyendo algunas negativas) es la distribución del gasto de los hogares en dicho rubro entre la población, ordenada de menor a mayor gasto. Las consideraciones valorativas ajenas a esta distribución (como el valor intrínseco de los bienes y servicios en cuestión) se tomaron en cuenta sólo

como elementos adicionales, pero nunca fundamentales. En los casos de alimentación, educación y salud, se puso 15% como límite máximo de la tasa, en vez de 20% que se manejó para los otros grupos. En muchos otros casos, el resultado del criterio estadístico se modificó hacia abajo para tomar en cuenta estas consideraciones.

La existencia de una importante oferta de servicios de educación y de salud pública (de mayor cobertura en el primer caso) debe ser tomada muy en cuenta al valorar las tasas impositivas que se propone aplicar a la prestación privada (mercantil) de estos servicios.

En el cuadro 3 se presentan lo que la ENIGH denomina los grandes rubros del gasto de consumo de los hogares para 2008, clasificados en cinco categorías, de acuerdo con lo que he llamado el Índice de Concentración Relativa (ICR) del gasto de consumo de los hogares. Para construir el ICR se partió de las proporciones que en el gasto (por grandes rubros) de todos los hogares representa el efectuado por los hogares no pobres —el 20% mejor situado, ya que la pobreza en 2008 a nivel nacional se sitúa en cerca de 80% (79.1%) de la población—, así como la del 50% más pobre de la población, que se aproxima a la población en pobreza extrema que era de 51.7% en 2008, ambos con base en los cálculos más recientes del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP). El primer paso para los grandes rubros fue dividir las proporciones de los no pobres entre las de los pobres extremos. Para relativizar y estandarizar los cocientes resultantes de esta división se dividieron todos entre el cociente del total de los rubros que, por tanto, se convierte en 1.00 y sirve como referencia para la clasificación de dichos grandes rubros. Formalmente:

$$ICR_i = [G^{IX-X_i} / G^{I-V_i}] / [\sum_i G^{IX-X_i} / \sum_i G^{I-V_i}]$$

Donde G es el gasto, el subíndice i indica cada uno de los grandes rubros y los superíndices indican los deciles comprendidos en la operación. Las sumatorias en el denominador se hacen sobre i, es decir, se suman todos los grandes rubros de gasto obteniendo así el gasto total de no pobres y de pobres extremos. ICR_i indica, por tanto, qué tanto más (o menos) está concentrado el gasto en un rubro que la concentración del gasto total. Si el gasto en todos los grandes rubros se distribuyese de la misma manera entre pobres extremos y no pobres, ello indicaría que todos los bienes son igualmente necesarios y que los estratos de la población asignan las mismas proporciones de su ingreso disponible (o de su gasto total) a cada rubro. El hecho de que ello no sea así muestra que hay una jerarquía de las necesidades/satisfactores de las mismas. Las formas de medir la concentración del gasto son muy numerosas, incluido el coeficiente de Gini. La ventaja más

defendible de la elegida es su carácter intuitivo. También se podrían haber clasificado los rubros según la elasticidad-ingreso del gasto, que es el criterio económico ortodoxo para clasificar los bienes desde inferiores hasta de lujo. Es poco probable que los resultados variasen mucho si se eligiese algún otro procedimiento. Lamentablemente, los tabulados publicados por el INEGI de la ENIGH 2008 sólo se presentan a nivel de los grandes rubros (excepto alimentos, que sí se desagrega más) y desagregarlos a partir de la base de datos rebasa las posibilidades, por razones de tiempo, de este trabajo. Por ello sólo se presenta la clasificación de grandes rubros para 2008 y la desagregación a nivel de rubros individuales sólo se presenta para 1998, tarea que ya había realizado para un trabajo anterior.¹ La relativa estabilidad de estos fenómenos (excepto en rubros nuevos cuyo uso se va generalizando rápidamente, como el celular y la computadora) es que el uso de una fuente de diez años atrás aproxima de todas maneras razonablemente bien la realidad actual. De todas maneras es necesario procesar las bases de datos para verificar su actualidad, aunque ello convendría hacerlo ahora con la ENIGH más reciente.

En los renglones del cuadro 3 se enlistan siete bloques del consumo de los hogares y en las columnas se desagregan los 46 grandes rubros que los conforman, clasificándolos en cinco categorías para fines de la definición del IVA, en función del valor del ICR. En este análisis de grandes rubros formé cinco estratos de los valores de ICR. Los dos primeros son estratos en los cuales el valor de ICR es menor a la unidad (1.00) que, como comenté, marca la concentración del gasto en todos los rubros en los no pobres respecto a los pobres extremos: el primer estrato se denomina “concentración muy por debajo de la media” y comprende los valores menores a 0.5; el segundo se llama “concentración por debajo de la media” y comprende los valores de 0.5 a menos de 1.0. En el primero se ubican nueve rubros agregados: el transporte público y ocho rubros agregados de alimentos (cereales; tubérculos, aceites y grasas, azúcar y mieles; verduras y leguminosas; huevo; café, té y chocolate, y especias y aderezos). En el segundo grupo se hallan 17 rubros: servicios médicos durante el embarazo; medicamentos con receta; medicamentos sin receta y material curativo; electricidad y combustible, agua para la vivienda, renta de la vivienda, siete grupos de alimentos y tabaco (pescados y mariscos; frutas; bebidas alcohólicas y no alcohólicas; carnes; leche y sus derivados; otros alimentos, y tabaco); así como prendas de vestir para personas de cero a cuatro años y para per-

¹ “Trayectoria de dos propuestas de reforma de la Ley del IVA”, en José Luis Calva, *La economía mexicana en el segundo año del gobierno de Fox*, Memoria del XVII Seminario de Economía Mexicana, México, 2003 (edición en DVD, ISBN 970-32-0869-X).

sonas de cinco a 17 años; calzado y su reparación, y gastos en higiene y cuidados personales. Al primer grupo, se señala en el cuadro 3, se le aplicarían tasas negativas de IVA y tasa cero. Al segundo grupo se le asignarían tasas positivas pero bajas de IVA (sin especificar qué significan tasas bajas).

Por arriba del valor 1.00 del ICR se hicieron tres grupos: de 1.00 a 1.99 (concentración en la media o por arriba de ella); de 2.0 a 3.99 (concentración muy por arriba de la media); y de 4.0 y más (concentración extrema). Se sugieren, respectivamente, tasas de IVA media, alta y muy alta. En el primer grupo se ubican diez grandes rubros, siete en el segundo y tres en el tercero. En el primero se incluyen tres grandes rubros de salud (medicina alternativa, servicios médicos en el parto, y servicios médicos); el único gran rubro de educación definido, que resulta demasiado agregado; dos de transportes y comunicaciones (operación y mantenimiento de vehículos, y comunicaciones); tres relacionados con la vivienda: higiene del hogar; cristalería, blancos y utensilios, y enseres domésticos; y uno de alimentación: alimentos y bebidas consumidas fuera del hogar. En el segundo grupo se incluyen siete grandes rubros: dos en salud (aparatos ortopédicos y terapéuticos, y atención hospitalaria); uno de recreación: artículos y servicios de esparcimiento; uno de transporte (transporte foráneo); uno de vivienda (predial y mantenimiento); de vestido y calzado (prendas de vestir para personas de 18 años y más); y uno de higiene y cuidado personal (accesorios y efectos personales). Por último, el tercer grupo, de concentración extrema, incluye seguros médicos, turismo y fiestas, y adquisición de vehículos, que serían los tres grandes rubros a los que se aplicarían tasas muy altas del IVA.

Como se aprecia, muchos de los siete bloques que ocupan las filas del cuadro 3 tienen, en su interior, una amplia variabilidad. Por ejemplo, en el caso de transporte y comunicaciones se observan rubros en cuatro de las cinco categorías: desde la situación del transporte público local, donde el 50% más pobre eroga 36.9% del total de los hogares y la proporción del gasto total es mucho mayor que el del 20% mejor situado (24.7% del total), hasta la adquisición de vehículos, donde el 50% en pobreza extrema eroga sólo 4.7% del gasto y el 20% no pobre realiza 81% del mismo. En este campo del transporte y las comunicaciones, la legislación vigente parece bastante coherente: el transporte terrestre de pasajeros (con la excepción de ferrocarriles) están exentos del IVA, mientras que los automóviles pagan la tasa general del IVA, el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y tenencia. Si interpretamos los términos IVA medio, alto y muy alto en relación con la tasa general vigente de IVA (16%), podemos identificar como IVA medio la tasa general vigente, alto arriba de ésta y muy alto muy por arriba de la misma, las recomendaciones en este campo tenderían a coin-

CUADRO 3
TIPOLOGÍA DE GRANDES RUBROS DEL GASTO CORRIENTE DE LOS HOGARES SEGÚN
LA CONCENTRACIÓN DE SU CONSUMO POR ESTRATOS SOCIALES. ENIGH, 2008

Grupo de bienes y situación actual del IVA	E. Concentración extrema (4.0 y más)	D. Concentración muy por arriba de la media (2.0 a 3.99) (gravables con IVA alto)	C. Concentración en la media o por arriba de ella (1.0 a 1.99) (gravables con IVA medio)	B. Concentración por debajo de la media (0.5 a 0.999) (gravables con IVA bajo o exentos)	A. Concentración muy por debajo de la media (0 a 0.499) (tasa cero y/o subsidio generalizado)
Cuidado de la salud	Seguros médicos	Aparatos ortopédicos y terapéuticos Atención hospitalaria	Medicina alternativa * Servicios médicos en el parto Servicios médicos	Servicios médicos en el embarazo Medicamentos (con y sin receta)* Consultas médicas	Atención al embarazo Medicamentos
Educación, cultura y recreación	Turismo y fiestas	Artículos y servicios de esparcimiento	Artículos y servicios de educación		
Transporte/ comunicaciones	Adquisición vehículos	Transporte foráneo	Vehículos: mantenimiento y operación; comunicaciones		Transporte público
Vivienda, electricidad e higiene del hogar		Predial y mantenimiento	Artículos y servicios de higiene del hogar; cristalería, blancos y utensilios; enseres domésticos	Electricidad y combustibles; agua; renta de la vivienda	

CUADRO 3 (CONTINUACIÓN)

Alimentos, bebidas y tabaco (alimentos exentos; lo demás gravado)		Alimentos y bebidas fuera del hogar	Pescados y mariscos; derivados de la leche; frutas; bebidas alcohólicas; carnes; leche y derivados; otros alimentos diversos	Cereales; tubérculos; aceites y grasas; azúcar y mieles; verduras y leguminosas; huevo; café, té y chocolate; especias y aderezos
Vestido y calzado (todo 15%)		Prendas de vestir 18 y más años	Prendas de vestir 0-4 años y 5-17 años; calzado y su reparación	
Cuidado personal (todo 15%, excepto seguros de vida)		Accesorios y efectos personales	Cuidados personales	

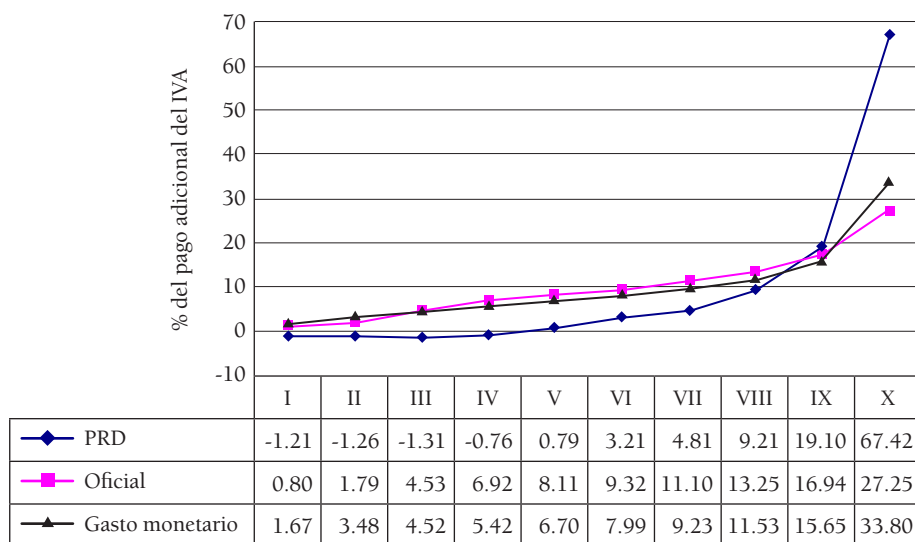
cidir, en términos generales, con la legislación vigente. Como se comentará en detalle más adelante, la propuesta de tasas múltiples de IVA va acompañada de la eliminación de las exenciones. La situación de exención impide al productor recuperar los costos de IVA, que en el caso del transporte son muy elevados. Pero además, la exención exige a las empresas de presentar declaración de IVA, lo que facilita la evasión fiscal. La eliminación de las exenciones aquí propuesta queda más que compensada, en los rubros necesarios, con tasas negativas, tasa cero o tasas muy bajas, que resultan mejor para el consumidor porque evita el traslado implícito en las exenciones del IVA pagado por los productores o prestadores de servicios.

ASIGNACIÓN DE TASAS MÚLTIPLES A RUBROS DESAGREGADOS CON BASE EN UN CRITERIO EMPÍRICO

En el cuadro 3A, situado en el Apéndice al final del texto, se presenta una desagregación doble de la propuesta. Por una parte, en lugar de los 47 grandes rubros del cuadro 3, pasamos a 190 rubros más desagregados con los que trabajé la información de la base de datos de la ENIGH 1998. Por otra parte, he pasado de cinco grupos de rubros a 12, para proponer un juego de 12 tasas de IVA diferentes que van desde -15% a +30%, formando el siguiente abanico: -15%, -10%, -5%, 0%, +2.5%, +5%, +10%, +15%, +18%, +20%, +25% y +30%. Es decir, tres tasas negativas, la tasa cero y ocho tasas positivas. La idea de la tasa negativa funciona así. Tomemos el ejemplo de las tortillas de maíz, para las cuales se propone una tasa de -15%. Supongamos, por simplicidad numérica, que el kilo de tortillas tiene un precio de 10 pesos. Cuando el consumidor compra un kilo de tortilla, al precio de 10 pesos se le deduce 15% de tasa negativa del IVA, por lo cual sólo paga 8.50 pesos. El consumidor recibe así un subsidio de 1.50 pesos. Al final del mes, supongamos que el vendedor de tortillas vendió 10 mil kilos, hace su declaración de IVA al fisco, misma que incluiría el IVA pagado en sus compras (electricidad, gas, renta, etc.) y el IVA negativo trasladado como subsidio a los consumidores. El SAT le reembolsaría 15 mil pesos más el IVA pagado en sus compras. Los comerciantes que no cumplieran con las formalidades impositivas no podrían recuperar el IVA subsidiado y, por tanto, estarían en severas dificultades para ser competitivos: habría un fuerte incentivo a regularizarse fiscalmente.

No he calculado el efecto redistributivo de la propuesta aquí presentada, que lleva mucho más lejos la idea de las tasas múltiples, no sólo por la introducción de las tasas negativas sino también por el más amplio espectro de tasas positivas. Sin embargo, como muestra del sustancial impacto redis-

GRÁFICA 6
IMPACTO DEL AUMENTO RECAUDATORIO POR DECILES. PROPUESTA OFICIAL
Y EN LA ALTERNATIVA (PRD) DE REFORMA AL IVA



tributivo que una propuesta de tasas múltiples del IVA diseñada con el mismo espíritu de no gravar los bienes necesarios y de ir imponiendo tasas graduales mayores a los bienes a medida que se va pasando a rubros más cercanos al lujo, la gráfica 6 muestra el impacto redistributivo de la propuesta alternativa a la oficial, que el PRD presentó en 2001 y cuya elaboración estuvo a mi cargo, la cual contenía una propuesta similar a la aquí presentada, excepto que no incluía tasas negativas de IVA y el abanico de tasas sólo era de 0, 5, 10, 15 y 20%. La gráfica 6 muestra la distribución por deciles de gasto monetario de la recaudación adicional que provendría de dos propuestas de reforma a la Ley del IVA, la mencionada del PRD y la oficial presentada por el gobierno de Fox en 2001 (que eliminaba todas las tasas cero y todas las exenciones, con excepción de la de vivienda, pasándolas a la tasa general). También, como referencia cuantitativa básica de referencia, se presenta la distribución del gasto monetario por deciles, ajustados a cuentas nacionales. Mientras que en la propuesta oficial todos los deciles pagarían más IVA y, por tanto, verían reducido su ingreso real (y los deciles III a IX contribuirían con IVA adicional —en un porcentaje respecto del total adicional que pagaría el conjunto de los hogares— más alto que su participación en el gasto monetario), en la propuesta alternativa los cuatro primeros deciles pagarían menos IVA en términos absolutos, disminuyendo la contribución al IVA entre los pobres extremos (los primeros

cinco deciles) en 3.74% del total de recaudación adicional, mientras que los deciles IX y X contribuirían con 86.5% de la misma y el decil X por sí mismo cubriría 67.4% de la recaudación adicional. Una vez añadidas las tasas negativas a los bienes menos concentrados en los estratos altos, y ampliado el espectro de las tasas positivas del IVA, como aquí se propone, el efecto redistributivo será sin duda mucho mayor. Su cálculo, sin embargo, rebasa los límites de esta primera versión del trabajo.

En el cuadro 3A he añadido, en una columna a la derecha, las anotaciones BM para identificar los bienes meritorios y BD para identificar los dañinos. En el primer caso habría que bajar la tasa que resulta del puro dato empírico de la concentración para que el propósito fiscal no menoscabe el impulso que, por razones axiológicas, se desea dar a estos rubros; en el segundo, habría que pensar si es conveniente aumentarlo. Si el consumo continuado de refrescos, por ejemplo, parece inevitable a corto y mediano plazos, el aumento de sus precios podría resultar sólo en un daño al bolsillo de los hogares, sobre todo del espectro inferior que dedican una mayor proporción de su ingreso a consumir este tipo de bienes.

Por último, baste añadir que es probable que no haya un incremento recaudatorio con una propuesta que incluye tasas negativas, pero como dije, el cálculo de la recaudación está por hacerse.

REVISIÓN INICIAL DEL RESULTADO DEL CRITERIO EMPÍRICO CON BASE EN LAS CATEGORÍAS DE BIENES MERITORIOS Y BIENES DAÑINOS

Como se aprecia en las tres primeras hojas del cuadro 3A, 39 de los 190 rubros quedaron clasificados en los tres primeros grupos de rubros, que tienen valores de ICR menores a 0.375, y que he denominado como bienes ultra populares (ICR menor a 0.125), muy populares (ICR entre 0.125 y menos de 0.20) y populares (ICR entre 0.250 y menos de 0.375). El valor sustancialmente por debajo de la media de ICR (1.00) indica que se trata de bienes (y unos pocos servicios) en los que los deciles I a V gastan absolutamente más que los deciles IX y X. Esto lo puede ver el lector si en la ecuación del ICR despeja el numerador del lado derecho de la ecuación $[G^{IX-X}_i / G^{I-V}_i]$ para expresarlo como el producto del ICR_i por el denominador del lado derecho, que para un año dado es una constante e igual a 2.256 en 1998 (lo que indica que, para el conjunto del gasto en dicho año, los deciles IX y X sumados gastaron más del doble que los deciles I a V sumados). Entonces, al multiplicar 2.256 sucesivamente por 0.125, 0.250 y 0.375, límites superiores de las tres categorías, encontramos que en las tres los gastos (en los rubros ahí incluidos) de los deciles IX y X sumados son en

términos absolutos menores que el de los deciles I a V sumados. En el caso de los bienes ultrapopulares, los gastos absolutos de los deciles I a V son casi cuatro veces mayores que los de los deciles IX y X. De los 39 rubros, 22 son alimentos y bebidas, y cuatro (petróleo de uso doméstico, leña, molino de nixtamal y carbón) directamente relacionados con alimentos, por lo cual 26 de 39 (exactamente dos terceras partes) están directamente relacionados con la satisfacción de la necesidad de alimentación; siete están ligados con la higiene personal y del hogar (detergentes, jabón de tocador, combustible para calentar agua, pasta dental, etc.); tres de transporte (autobús urbano, metro y colectivo, y transporte ferroviario); y quedan los otros tres en otras categorías: como velas y veladoras, necesarias sobre todo cuando se carece de electricidad, un rubro de salud (medicina alternativa) y máquina de coser, que se podría clasificar en vestido. Es importante destacar que las proteínas de origen animal casi no aparecen en estos tres grupos (huevo y dos tipos de quesos son los únicos). Como se aprecia, algunos de los bienes son bienes obsoletos que los muy pobres, o los que producen sus propios alimentos, sobre todo en el medio rural, siguen usando (como carbón y leña, o velas, o molino de nixtamal). La presencia de los rubros de transporte en autobús urbano, metro y colectivo, y transporte ferroviario, resulta altamente significativa e indicaría lo acertado de subsidiar el transporte colectivo urbano terrestre. En este primer paquete he clasificado sólo un rubro (verduras y legumbres frescas) como bien meritorio (BM). Dado que ha quedado en términos del ICR en la categoría con tasa del IVA de -5%, se podría reclasificar al de -10%. He clasificado también dos rubros como bien dañino (BD), chorizo-longaniza y refrescos. Ambos han quedado clasificados en la categoría de -5%. Una posibilidad sería pasar ambos a la categoría de tasa 0% para no subsidiar alimentos chatarra. Lamentablemente, la mayor parte de los alimentos chatarra han quedado agrupados con otros alimentos que no lo son en estas categorías de la ENIGH (por ejemplo, papas fritas envasadas en bolsas están con las papas en general).

El grupo de tasa 0% de IVA (al que he denominado de bienes básicos) incluye rubros (los de ICR menor a 0.44) en los que el gasto absoluto de los deciles IX y X sumados sigue siendo menor en términos absolutos al de la suma de los deciles I a V, así como rubros (los de más de 0.44 pero menos de 0.5) en los cuales ya el gasto absoluto de los no pobres supera al de los pobres extremos, aunque ligeramente. En este grupo se clasificaron 21 rubros, de los cuales 11 son alimentos o bebidas, entre los que destacan cinco rubros de proteínas animales; además hay tres rubros relacionados con alimentos, gas doméstico, batidora y licuadora, y cristalería, vajillas y utensilios. Estos rubros relacionados con el consumo de alimentos rara vez se consideran en las discusiones sobre rubros a los que hay que evitar gra-

var con el IVA, pero que al igual que el transporte público terrestre son bienes populares o básicos. Se incluyen también dos rubros de transporte: el autobús foráneo y la bicicleta a la tasa cero; un grupo de tres rubros para el cuidado personal: crema, brillantina y crema de afeitar, navajas y rastrillos para afeitar, cepillo, peine y cepillo para dientes. Por último, se incluye un rubro de educación (útiles escolares) y uno de otras necesidades (funerales y cementerios). En el grupo sólo he marcado como bien meritorio la leche, a la que por tanto podría reubicarse en el grupo anterior de tasa -5 por ciento.

Hasta aquí los rubros subsidiados con tasa negativa y tasa cero. Es claro que no se trata sólo de alimentos y medicinas (éstas no han aparecido pero aparecen en la siguiente categoría y por su carácter de bien meritorio se sugiere que se reclasifiquen para que no paguen IVA) sino de mucho más. Lo que hay que proteger de cualquier cargo por IVA es todo el consumo popular y básico que en esta propuesta se ha identificado como el formado por todos los rubros que tienen un ICR menor a 0.5, que además de alimentos comprende, por lo que se ha visto, rubros relacionados con la preparación y el consumo de alimentos, de transporte, de higiene personal y del hogar y de cuidado personal, todo ello con bases puramente empíricas sin introducir cuestiones valorativas.

A partir del quinto grupo empiezan a aplicarse tasas positivas de IVA. Veamos los primeros tres grupos en los cuales se aplican tasas de IVA positivas, pero menores a 15% de la tasa general del IVA que prevaleció hasta hace poco. Estos tres grupos comprenden 71 rubros cuyos ICR son menores a 2.00: consumo generalizado amplio (ICR entre 0.5 y 0.75, IVA de 2.5%); consumo generalizado (ICR entre 0.75 y 1.00), y consumo amplio (ICR entre 1.00 y 2.00). La idea de la gradación de tasas es que en los dos primeros grupos deben prevalecer todavía tasas muy bajas de IVA, porque aún se trata de rubros menos concentrados que el gasto total y, por tanto, que el ingreso de los hogares, lo que refleja su carácter de bienes de consumo generalizado. El tercer grupo, en el cual se aplica la tasa de 10% que no puede considerarse ya como una tasa baja, es el primero en el que se empieza a observar una concentración ligeramente más alta que la del gasto en su conjunto, por lo cual comienza a asomarse lo no tan generalizado, pero sin llegar al lujo.

En el primer grupo, consumo generalizado amplio, siguen predominando los alimentos: nueve rubros (incluyendo aquí el tabaco) de 20 en total; tres rubros de vivienda (agua potable —que no debería causar IVA—, ventilador y energía eléctrica doméstica); cuatro rubros de vestido y calzado; tres de cuidado personal, y uno de salud. De los rubros de vestido y calzado, parece aconsejable integrar los de cachuchas, uniformes y plancha con el rubro

general de vestido que quedó en el grupo de tasa 10%. Tanto éste como los mencionados pueden reclasificarse a tasa 5% dejando aquí todo el calzado. Aparecen aquí varios rubros que deben considerarse bienes meritorios: agua potable, energía eléctrica doméstica, medicamentos y material de curación, y frutas frescas. Todos deben reclasificarse a tasa cero, es decir al grupo anterior. Por otra parte aparecen cuatro rubros que pueden considerarse bienes dañinos (BD): uno de ellos es el tabaco. Puede dejarse en el grupo de IVA en el que se encuentra, o bien pasarse a cualquiera de los dos siguientes (tasas +5% y +10%), ya que la vía impositiva usual para este tipo de bienes es la de impuestos especiales (IEPS en México). Por otra parte, encontramos aquí tres rubros de embutidos y carnes frías en cuyo procesamiento se utilizan sustancias nocivas para la salud. En este caso parece razonable aumentar el IVA a 10% para desestimular su consumo.

En el siguiente grupo —consumo generalizado que se propone gravar con tasa +5%, cuya concentración es muy cercana (por abajo) a la media del gasto (ICR de 0.75 a menos de 1.00)— se clasificaron diez rubros: cinco de alimentos (en el sentido amplio que incluye bebidas y tabaco: dos tipos de quesos, las bebidas alcohólicas), y los encendedores, cigarreras y pulveras, y los demás son rubros en diversas categorías. Dos han sido clasificados como bienes dañinos: las bebidas alcohólicas y los encendedores y cigarreras, y el rubro de material para primeros auxilios ha sido catalogado como BM. Éste debe pasarse a tasa cero, mientras que los dos rubros de bienes dañinos se podrían subir a tasa 10%, sin menoscabo, en el caso de las bebidas alcohólicas, de que se graven con otros impuestos.

En el tercer y último grupo de este bloque, denominado consumo amplio y que se propone gravar con tasa de +10%, están por una parte los que tienen valores cercanos del ICR a la media (digamos valores hasta de menos de 1.4) y, por otro, los que se empiezan alejar (hacia arriba) significativamente de dicha media. En el primer grupo predominan los alimentos, especialmente entre los valores 1.0 a 1.2. En total se registraron en este grupo 14 rubros de alimentos y tres relacionados con alimentos; ocho rubros de vivienda; cuatro de recreación y cultura, y algunos otros dispersos, entre ellos dos de educación. El pan queda en este grupo, lo cual evidentemente parece fuera de lugar, pues gravar un bien que es concebido como algo tan básico en nuestra cultura, a pesar del resultado empírico obtenido, resultaría inadecuado. Sin haberlo marcado como BM me parece que debe pasarse a tasa 0%. Como se comentó antes, el rubro genérico vestido pasaría a tasa 5% para unificarse con otros rubros de vestuario. En este grupo están identificados seis rubros como bienes meritorios (BM): consultas médicas, anticonceptivos, cuota o pago por la vivienda, carrera técnica o comercial, libros para la escuela, y placas y puentes dentales. Todos deben reubicarse

en tasa 0%. El jamón y el tocino, identificados como bien dañino (BD), ya se encuentran en una tasa a la que se ha propuesto pasar las otras carnes frías, por lo que se propone dejarlos donde se hallan.

Los cinco últimos grupos pueden concebirse dos subbloques: *a*) el formado por los grupos de consumo restringido y muy restringido, a los que se le asignarían las tasas +15% y +18% de IVA (véase el cuadro 3A), y *b*) el bloque integrado por los grupos que he llamado de consumo elitista, muy elitista y ultraelitista, a los que se le asignarían las tasas de 20, 25 y 30%. En total se incluyen en ambos subbloques 59 rubros (27 en el primero y 32 en el segundo), de los cuales 18 son, sin embargo, BM (siete en el primer subbloque y 11 en el segundo) relacionados sobre todo con la salud, la educación, la cultura y la recreación (hospitalización, aparatos ortopédicos, anteojos y lentes de contacto, enciclopedias y libros, periódicos, educación especial, espectáculos deportivos, renta de casetes, etc.), e incluyendo también el alquiler de la vivienda y la leche maternizada. Es claro que gravar este tipo de bienes resulta contradictorio con objetivos más amplios que el recaudatorio, especialmente con las altas tasas que aquí resultan del criterio puramente empírico. Por ello habrá que reclasificar todos estos rubros y ubicarlos con tasas menores (digamos 10 y 5%). Hay otros rubros problemáticos: el aire acondicionado no necesariamente resulta un bien de consumo muy elitista en ciudades como Hermosillo, con temperaturas que alcanzan 50° centígrados. En el IVA resulta problemático establecer tasas diferenciales regionalmente, ya que la evasión sería muy sencilla: bastaría facturar donde las tasas sean más bajas. En estos casos problemáticos parece aconsejable bajar la tasa y aplicarla en todo el país. Digamos, los aparatos de aire acondicionado a 15 por ciento.

Los cambios comentados a lo largo de esta sección suponen una reclasificación hacia abajo de numerosos rubros, por lo cual la recaudación bajaría haciendo estos ajustes.

TAREAS PENDIENTES Y REFLEXIONES FINALES

Aunque en términos generales la propuesta de reforma a la Ley del IVA se sostiene, es necesario todavía llevar a cabo las siguientes tareas para afinarla y validarla: *a*) actualizar el ejercicio de cálculo del ICR con la ENIGH más reciente; *b*) introducir un criterio empírico adicional: el de las percepciones de la población sobre la calidad de necesarios, deseables pero no necesarios o ni deseables ni necesarios (o bien indispensables y no indispensables), obtenidos en tres encuestas sobre percepciones de la población

al respecto;² c) calcular el impacto redistributivo y recaudatorio con datos de gasto ajustados a cuentas nacionales y con varios escenarios alternativos de eficacia recaudatoria del IVA; d) a la luz de los resultados anteriores, equilibrar los objetivos de redistribución y recaudación, con dos o tres criterios; uno de ellos sería el de no disminuir la recaudación actual, pero maximizando su impacto redistributivo, y e) valorar la conveniencia de compactar el número de tasas propuestas, eliminando los grupos cuya existencia separada conlleve un impacto redistributivo (o recaudatorio) marginal muy bajo.

El IVA puede ser un impuesto altamente redistributivo a pesar de los dogmas imperantes sobre los impuestos indirectos, como se ha demostrado en este capítulo, y debe concebirse como un instrumento complementario (tanto en las tareas recaudatorias como redistributivas) de otros impuestos, particularmente del ISR. Las dudas, muy legítimas, surgen cuando un instrumento fiscal puede tener efectos negativos al hacer más difícil el acceso a bienes meritorios (y percibidos como necesarios por la mayor parte de la población), y se les grava con tasas altas porque su consumo se encuentra altamente concentrado en los deciles superiores. Por ello es inevitable combinar el criterio puramente empírico (lo que es) con el criterio normativo (lo que debe ser), al definir la asignación final de rubros de consumo a diferentes tasas del IVA.

Las tasas negativas (aunadas a la eliminación de las exenciones, lo que conlleva la obligatoriedad para todas las empresas formales e informales, incluyendo a los trabajadores por cuenta propia, de presentar declaración periódica del IVA) son las más importantes innovaciones de esta propuesta. Ellas implican un subsidio generalizado a los rubros a los que se aplican,

² En el año 2000, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), en un convenio celebrado con la UIA, levantó una encuesta, diseñada por Julio Boltvinik, en 18 ciudades del país (una de ellas, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México), denominada Encuesta de Percepciones de la Población Urbana sobre las Normas Mínimas de Satisfacción de las Necesidades Básicas (EPPUNSNB). En 2007, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) levantó la Encuesta para Determinación de Umbrales Multidimensionales de Pobreza, de cobertura nacional. Ambas captan algunas percepciones sobre lo necesario y lo no necesario. En marzo de 2009, en un trabajo desarrollado para CONEVAL, cuyo propósito fue definir la canasta no alimentaria para usarla en el componente de ingresos de la medición multidimensional de la pobreza, la UAM levantó otra encuesta nacional denominada Encuesta sobre la Necesidad de Productos no Alimentarios en México, que captó la opinión de 1 500 hogares urbanos y mil rurales “de los sectores medios y populares”, sobre una lista de 254 rubros de bienes y servicios no alimentarios específicos que un panel de discusión había filtrado como básicos del total de 400 rubros no alimentarios que captan las ENIGH. En septiembre de 2009 el Evalúa DF realizó la Encuesta de Percepciones y Acceso a Satisfactores Básicos (EPASB) en el DF, que captó percepciones sobre la calidad de necesarios o deseables, o ni lo uno ni lo otro, de una amplia lista de bienes y servicios, con una muestra de 1 984 adultos.

mucho mejor que otros mecanismos de subsidio generalizado en términos de facilidad de aplicación y administración, pero además conllevan una presión (o estímulo) muy fuerte al registro fiscal de numerosos productores, lo que puede traer consigo una reducción sustancial de la evasión fiscal. No se debe olvidar que, en materia de IVA, el que evade el IVA en realidad se está apropiando el IVA que, en los hechos, cobra a las personas (al igualar, o superar, su precio de venta al de las empresas que en efecto enteran el IVA al SAT), por lo cual la reducción de la evasión es todavía más importante.

APÉNDICE

CUADRO 3A
CLASIFICACIÓN DE RUBROS SEGÚN ICR*, 1998

Grupo Ultra-populares (ICR< 0.125; Tasa IVA: -15%)	ICR*	Notas
Petróleo de uso doméstico	0.008	
Servicio de molino de nixtamal	0.012	
Maíz en grano, pozolero, palomero	0.026	
Leña	0.030	
Frijol, garbanzo y otras leguminosas	0.082	
Harina, fécula y masa de maíz	0.099	
Velas, veladoras y otros combustibles	0.102	
Tortilla de maíz	0.112	
Grupo Muy-Populares (0.125<ICR<0.250; tasa IVA -10%)		
Gallina, pavo, pichón, pato...	0.136	
Azúcar (blanca y morena)	0.152	
Pasta para sopa	0.152	
Huevos de gallina y otros	0.159	
Servicios de curandero, huesero, comadrona, bruja y partera	0.159	
Manteca vegetal, de puerco, aceite vegetal...	0.164	
Arroz en grano y otros productos de arroz y avena	0.168	
Autobús urbano, trolebús, tranvía	0.192	
Máquina de coser	0.215	
Cubetas y tinas de lámina, blanqueadores, detergentes y jabón de barra	0.221	
Carbón	0.238	
Combustible para calentar	0.245	
Grupo Populares (0.250<ICR<0.375; Tasa IVA: -5%)		
Papas, harina de papa y otros tubérculos	0.251	

* ICR: Índice de Concentración Relativa del gasto. Véase explicación en el texto.

CUADRO 3A (CONTINUACIÓN)

	ICR*	Notas
Chorizo y longaniza	0.254	BD**
Carne de puerco	0.26	
Metro y colectivo (pesero)	0.262	
Verduras y legumbres frescas	0.262	BM***
Queso Añejo y cotija	0.276	
Jabón de tocador	0.278	
Queso Fresco	0.285	
Frijol y soya procesados	0.287	
Harina de trigo, pan blanco, pasteles y pan dulce	0.289	
Transporte ferroviario	0.298	
Pollo	0.308	
Concentrados de pollo y tomate	0.327	
Verduras y legumbres procesadas	0.328	
Pasta dental y enjuague bucal	0.344	
Pañales desechables	0.347	
Cerillos, escobas, fibras, focos, insecticidas, papel sanitario, pilas, recipientes de plástico	0.371	
Refrescos o bebidas (con o sin gas) y jugos naturales	0.372	BD
Toallas sanitarias	0.374	
Grupo Básicos (0.375<ICR<0.500; tasa IVA: 0%)		
Semillas a granel (nuez, piñón, almendra, cacahuete, etc.)	0.375	
Café, té, chocolate	0.394	
Bicicleta	0.399	
Carne de res seca: cecina, machaca, rellena, etc.	0.413	
Galletas dulces y saladas	0.418	
Concentrado y polvo para preparar agua	0.420	
Especias, aderezos, ablandadores, polvo para hornear...	0.421	
Crema, brillantina y crema para afeitar	0.426	
Pescados y mariscos frescos: cazón, liza, bagre, mojarra, trucha, jaiba ostión, almeja...	0.431	
Navajas y rastrillos para afeitar	0.437	
Requesón	0.443	
Carnes de res y ternera	0.443	
Gas doméstico	0.445	BM
Leche y crema	0.450	BM
Funerales, cementerios	0.450	
Batidora y licuadora	0.464	
Útiles escolares cuadernos, carpetas, etc.	0.474	

* ICR: Índice de Concentración Relativa del gasto. Véase explicación en el texto.

** BD: Bienes Dañinos.

***BM: Bienes Meritorios.

CUADRO 3A (CONTINUACIÓN)

	ICR*	Notas
Autobús foráneo	0.476	
Cepillo, peine y cepillo dentrífico	0.487	
Cristalería, vajillas y utensilios	0.487	
Pescados y mariscos procesados	0.500	
Grupo Consumo Generalizado Amplio (0.50<ICR<0.75, tasa IVA: +2.5%)		
Hielo, granadina, jarabe natural, etc.	0.510	
Uniformes y prendas de vestir para actividades educativas, artísticas y deportivas	0.510	
Agua purificada	0.535	
Agua “potable”	0.566	BM
Sombreros, gorros y cachuchas	0.567	
Plancha	0.578	
Pastel de pollo, salami, mortadela, etc.	0.578	BD
Desodorante	0.624	
Shampús, tintes y enjuagues	0.624	
Salchichas	0.637	BD
Ventilador	0.641	
Calzado	0.651	
Artículos de tocador para bebé	0.691	
Energía eléctrica doméstica	0.698	BM
Material y medicamentos con y sin receta. Hierbas medicinales	0.701	BM
Azúcar glass, moscabado, piloncillo, miel de maíz, etc.	0.703	
Frutas frescas	0.711	BM
Alimentos preparados (para consumir en casa)	0.726	
Tabaco	0.734	BD
Queso de puerco	0.738	BD
Grupo B: Consumo generalizado (0.75<ICR<1.00; tasa IVA: +5%)		
Bebidas alcohólicas	0.777	BD
Queso Chihuahua	0.779	
Otros quesos: enchilado, gruyere, parmesano, holandés, crema, etc.	0.815	
Teléfono público y telégrafo	0.839	
Material para primeros auxilios (algodón, gasa, jeringas, etc.)	0.871	BM
Platos y vasos desechables, papel aluminio y encerado, servilletas y papel absorbente	0.888	
Encendedores, cigarreras y polveras	0.931	BD

* ICR: Índice de Concentración Relativa del gasto. Véase explicación en el texto.

CUADRO 3A (CONTINUACIÓN)

	ICR*	Notas
Servicios de corte de cabello y peinado	0.959	
Lavadero y tinaco	0.968	
Limpiadores y suavizantes de telas...	0.985	
Grupo Consumo Amplio (1.00<ICR<2.00; tasa IVA: +10%)		
Dulces y postres	0.999	
Leche condensada y mantequilla	1.003	
Agua mineral (con o sin sabor) y jugos y néctares enlatados	1.005	
Jamón y tocino, carnes enchiladas o ahumadas	1.102	BD
Pan de caja y dulce, tostadas y hojuelas de maíz o trigo, pinole	1.114	
Semillas envasadas (nuez, piñón, almendra, cacahuete, etc.)	1.116	
Vestido	1.131	
Honorarios por servicios y consultas médicas	1.173	BM
Carnes de cabrito, carnero, borrego y otros	1.177	
Lavadora y refrigerador	1.213	
Servicios de carga y mudanza o flete	1.228	
Joyería de fantasía	1.256	
Queso Oaxaca y asadero	1.257	
Anticonceptivos	1.274	BM
Cristalería, vajillas y utensilios: batería de cocina y piezas sueltas, otros utensilios	1.281	
Camarón, huachinango, mero y robalo	1.370	
Cuota o pago por la vivienda	1.383	BM
Queso Amarillo	1.389	
Salsa catsup, mostaza y vinagre	1.416	
Taxi, radio taxi (sitio)	1.421	
Tortilla de harina, centeno, granola, cebada	1.424	
Miel de abeja	1.448	
Toallas, sábanas, cobertores y cobijas, colchas, manteles...	1.448	
Radio y radio despertador sin tocantinas, TV blanco y negro y TV color	1.460	
Calentadores de gas y otros combustibles	1.491	
Reparación y mantenimiento de artículos de esparcimiento	1.532	
Sombra, lápiz labial y de cejas, delineador, esmalte uñas, pasadores...	1.556	
Lámparas	1.576	

* ICR: Índice de Concentración Relativa del gasto. Véase explicación en el texto.

CUADRO 3A (CONTINUACIÓN)

	ICR*	Notas
Educación preescolar, básica y media, carrera técnica o comercial	1.586	BM
Artículos y accesorios para el bebé	1.624	
Libros para la escuela	1.671	BM
Máquinas de escribir, calculadoras, y su reparación	1.672	
Estufa de gas y de otros combustibles	1.757	
Análisis clínicos	1.784	BM
Recolección de basura, vigilancia, administración, y otros servicios	1.818	
Reparación, instalación y/o mantenimiento de los artículos anteriores	1.824	
Lotería y juegos de azar, circos, museos, ferias, balnearios, etc.	1.834	
Tanque de gas e instalación	1.834	
Alimentos para bebé	1.874	
Placas y puentes dentales	1.910	BM
Cera y limpia muebles, desodorante ambiental y sanitario	1.972	
Grupo Consumo Restringido (2.00-ICR<3.00; tasa IVA: +15%)		
Margarina, aceite de oliva, enjundia..	2.031	
Lociones y perfumes, polvo y maquillaje facial y pañuelos desechables	2.103	
Muebles en general, alfombras y tapetes	2.133	
Yoghurt, jocoque, etc.	2.181	
Alimentos para animales de esparcimiento y para uso del hogar	2.290	
Alquiler de vivienda	2.329	BM
Juguetes, juegos de mesa	2.347	
Tostador, calefactor, horno de microondas, etc.	2.498	
Material para actividades educativas	2.598	BM
Gasolina, diesel o gas	2.618	
Alimentos consumidos fuera del hogar	2.683	
Bolsas, cinturones, carteras, monederos y relojes de pulso	2.685	
Servicio de ambulancias, aplicación de inyecciones, etc.	2.708	BM
Estudios médicos: Rayos X, ultrasonidos, tomografías, etc.	2.731	
Teléfono particular, correo, Télex, giros, fax público, biper, pagos de Internet	2.772	

* ICR: Índice de Concentración Relativa del gasto. Véase explicación en el texto.

CUADRO 3A (CONTINUACIÓN)

	ICR*	Notas
Leche maternizada	2.905	BM
Frutas procesadas	2.926	
Grupo Consumo Muy Restringido (3.00<ICR<4.00; Tasa IVA: 18%)		
Té soluble y cocoa	3.068	
Portafolios, diademas, lentes oscuros, etc.	3.172	
Artículos y equipo audiovisual (excepto radio y televisión)	3.173	
Accesorios de hule y plástico, espejos, cubiertos y olla express	3.276	
Baños y masajes, permanentes y tintes, manicure, rasurar, depilar...	3.359	
Audio cassetes, discos, discos compactos	3.390	
Revistas	3.452	BM
Servicios de abogados, notarios, arquitectos, etc. (no incluye médicos)	3.548	
Anteojos y lentes de contacto	3.755	BM
Extractor de jugos	3.804	
Transporte escolar	3.844	BM
Grupo consumo de elite (4.00<ICR<6.00; Tasa IVA: 20%)		
Cuotas a hospitales y clínicas y a compañías aseguradoras	4.187	BM
Hospitalización, sanatorios, clínicas, etc.	4.248	BM
Periódicos	4.313	BM
Artículos de fotografía y video	4.412	
Combustible, mantenimiento y servicios para vehículos, pensión y estacionamiento	4.628	
Juguetes, juegos de mesa, instrumentos musicales, artículos de deporte, cacería y jardinería	4.697	
Servicios de televisión por cable, satélite, pago por evento y paquetes	4.781	
Refacciones, partes, accesorios y mantenimiento de vehículos	5.227	
Aparatos telefónicos	5.299	
Educación media, superior y posgrado	5.301	BM
Aparatos para sordera, muletas, sillas de ruedas, etc.	5.370	BM
Reparación y mantenimiento de aparatos ortopédicos y terapéuticos	5.381	BM
Compra y cuidado de animales domésticos (excluye alimentación)	5.391	

* ICR: Índice de Concentración Relativa del gasto. Véase explicación en el texto.

CUADRO 3A (CONTINUACIÓN)

	ICR*	Notas
Reparación y/lo mantenimiento de artículos para cuidado personal	5.878	
Grupo Consumo muy elitista (6.00<ICR<10.00; Tasa IVA: 25%)		
Centros nocturnos	6.151	
Cuidado diurno de menores	6.704	BM
Renta de: cassetes para video juego, discos compactos y video cassetes	7.202	
Aparatos de aire acondicionado	8.310	
Queso Manchego	8.653	
Cines	9.935	
Grupo Consumo ultraelitista (ICR> 10.00; Tasa IVA: 30%)		
Cocina integral	10.839	
Enciclopedias y libros (excluya los de la escuela)	11.387	BM
Enseñanza adicional y Educación especial para discapacitados	11.691	BM
Paquetes para fiesta, gastos turísticos	12.823	
Teatros y conciertos	13.620	BM
Espectáculos deportivos	14.600	
Jardinería, lavandería, servicio doméstico, tintorería, fumigación, etc.	28.457	
Transporte aéreo, cuotas autopista, lancha, barco, alquiler de vehículos	36.653	
Rasuradora, secadora de pelo	39.649	
Cuotas a centros sociales, asociaciones, clubes, etc.	90.223	
Adquisición de vehículos	185.70	
Seguros para la vivienda, educación y de vida y de automóvil	464.935	BM

* ICR: Índice de Concentración Relativa del gasto. Véase explicación en el texto.

* ICR: Índice de Concentración Relativa del gasto. Véase explicación en el texto.

EVASIÓN FISCAL Y LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL

GENARO AGUILAR GUTIÉRREZ*

INTRODUCCIÓN

Una gran cantidad de estudios abordan la estructura de las decisiones relacionadas a la evasión fiscal. El primer esfuerzo de establecer un modelo económico que explicara la decisión de evadir impuestos fue propuesto por Allingham y Sandmo (1972), que a su vez se basaron en el modelo sobre selecciones criminales de Becker (1968). El modelo propuesto por ellos describe la evasión del impuesto sobre la renta como un proceso de toma de decisiones de portafolio. En ese sentido, suponen que un contribuyente racional considera el ingreso omitido un activo de riesgo, cuyo rendimiento depende de la posibilidad de tener su omisión detectada por una auditoría y su consecuente castigo y, con base en estos datos, decide la maximización de una función de utilidad esperada. El modelo provee una idea simplificadora del proceso de decisión y fue posteriormente complementado por otros autores.

El modelo básico de Allingham y Sandmo (1972) tiene una estructura de decisión bastante simplificada: tasas y penalidades son proporcionales, la probabilidad de ser auditado es constante y solo una forma de evasión es considerada. Además de ello, el contribuyente es considerado alguien perfectamente amoral, que toma decisiones únicamente en función de las consecuencias en su ingreso neto. Todos los supuestos están sujetos a críticas y otros modelos basados en supuestos alternativos que han sido desarrollados (Franzoni, 2008).

Otro grupo de investigadores se ha dedicado a estudiar un área denominada *tax morale*, entendida como la predisposición intrínseca a pagar impuestos. Algunos hallazgos en esa línea de investigación muestran que hay una diferencia en el grado de predisposición entre los contribuyentes en función

* Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

del país, género, edad, grado de escolaridad, religión y otros datos demográficos. Los trabajos de Alm y Torgler (2003), McGee y Tyler (2006) son ejemplos de esta línea de investigación.

Otros estudios, tales como los de Riahi-Belkaoui (2004) y Feld y Frey (2007) abordan la influencia en la predisposición de los contribuyentes a pagar impuestos, de aspectos relacionados al contrato social (libertad económica, disponibilidad de bienes y servicios públicos, percepción de la estructura tributaria como justa, confianza en el gobierno, etcétera).

Aunque muchas investigaciones han sido realizadas sobre el grado de compromiso de los contribuyentes con sus obligaciones fiscales, muy poco se ha estudiado sobre el grado de compromiso de los recaudadores con el fisco. Es decir, una laguna de investigación es analizar qué tanto los recaudadores están dispuestos a cobrar impuestos y cuál es el grado de conflicto de interés, sobre todo a nivel de gobiernos locales (municipios y estados).

La evasión fiscal es un problema tan antiguo como los impuestos en sí. Su ocurrencia trae fuertes implicaciones para el funcionamiento del sistema tributario y de la economía como un todo. Además de ser uno de los principales problemas que las administraciones tributarias enfrentan, tal problema afecta la eficiencia económica, reduce la equidad tributaria y compromete las acciones de política económica-tributaria.

Por lo tanto, controlar los niveles de evasión fiscal debe ser uno de los principales objetivos de las autoridades tributarias. Sin embargo, por un lado los contribuyentes cautivos pagan demasiado, comparado con otras democracias. Por otra parte, hay un sentimiento generalizado de que el gobierno mexicano no aplica eficientemente el dinero recaudado, contribuyendo ello a un aumento del deseo de evadir.

En el estudio de la evasión fiscal, otra dificultad surge: hay pocas estimaciones precisas de su nivel. En México, estimaciones realistas sitúan el nivel de evasión en valores que varían entre 15 y 50% de la recaudación potencial (Aguilar, 2005), lo que ya es bastante elevado. A título de comparación, en los Estados Unidos, el Internacional Revenue Service (el SAT estadounidense) estimó una evasión de cerca de 17% de la recaudación del Impuesto sobre la Renta (Slemrod, 2000); y para Rusia, la Fundación “Bureau of Economic Analysis” estimó una evasión de 42.7% para el año 2007 (BEA, 2008).

Por ser un fenómeno complejo, la evasión fiscal puede ser analizada desde una amplia gama de perspectivas.

En cuanto al tema de la evasión fiscal, Andreoni *et al.* (1998) y Andvig y Moene (1990) muestran que existen hechos estilizados que deben ser tomados en cuenta; a saber, el hecho de que el contribuyente se comporta de acuerdo con principios morales externos al juego (por ejemplo, el con-

tribuyente jamás evade, cualquier que sea su tipo, pues él obedece al principio que dice que la evasión es un acto moralmente incorrecto) y también el hecho de que su acción es, muchas veces, influida por la acción de los otros contribuyentes (por ejemplo, un contribuyente pobre evade porque el rico evade).

En México, el conjunto del sector servicios que engloba a todas las actividades comerciales establecidas de manera formal está evadiendo el pago anualmente, de alrededor del 50% del Impuesto al Valor Agregado que cobra a los consumidores. El 57% del Impuesto sobre la Renta de los grandes contribuyentes nunca llega al erario federal: es evadido. El 42% del impuesto sobre el producto del trabajo tampoco ingresa a los cofres del tesoro público nacional.

Si este escenario puede ser considerado ruinoso para la nación, agreguemos que de acuerdo con investigaciones recientes (Aguilar, 2010), el 84% de los municipios del país recaudan menos del 11% de lo que podrían recaudar y, debido a una legislación fiscal que ha generado una serie de privilegios para unos cuantos, más de 80 000 millones de pesos se regresan anualmente, del fisco hacia las grandes empresas de la nación.

Son estos los grandes datos que arroja una situación fiscal que ha venido deteriorando al erario público en sus tres niveles de gobierno durante los últimos 30 años. ¿Qué debemos hacer?

Este capítulo tiene como finalidad reflexionar sobre la situación del fisco nacional y buscar una alternativa de solución a la grave problemática que significa la baja recaudación tributaria nacional. En el segundo apartado, después de esta introducción, mostramos que de acuerdo con la *Teoría de la Tributación*, la responsabilidad fiscal corresponde a los tres niveles de gobierno. En la tercera sección mostramos sintéticamente la situación que guarda la recaudación de México en relación a otras naciones y el nivel de eficiencia recaudatoria que actualmente se presenta en nuestro país. Por último, la sección final presenta sintéticamente nuestra propuesta: establecer una *ley de responsabilidad fiscal* que permita reducir, de inmediato, la evasión que existe en nuestro país.

TEORÍA DE LA TRIBUTACIÓN Y LOS RESPONSABLES DE LA EVASIÓN FISCAL

Por definición, una estructura de distribución de competencias fiscales entre niveles de gobierno busca:

- a) La minimización de pérdidas de eficiencia económica mediante la correcta elección de instrumentos tributarios y niveles para administrarlos.

- b) La necesidad de garantizar la suficiencia financiera de las distintas unidades de gobierno a partir de una amplia participación de los ingresos tributarios propios en la estructura de financiamiento de los niveles inferiores de gobierno, que permita un abasto de bienes y servicios públicos eficiente y adaptado a las preferencias locales.

En lo que respecta al primer objetivo, la teoría de la tributación en estructuras federativas proporciona las orientaciones para que la definición de los instrumentos tributarios y la distribución de responsabilidades tributarias entre niveles de gobierno minimicen los costos, en términos de distorsiones y pérdidas de eficiencia distributiva, que cualquier sistema de impuestos implica.¹

A su vez, un análisis de este tipo permite establecer las fuentes de ingreso tributario más apropiadas para financiar los gastos de los distintos niveles de gobierno. La *teoría de la tributación* nos muestra que el grado de correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios de los servicios públicos proporcionados por cada nivel de gobierno, define las fuentes más adecuadas de financiamiento de las distintas esferas de gobierno.

El modelo clásico de Tiebout (1956) muestra que la principal respuesta de los agentes económicos ante el establecimiento de impuestos locales es la movilidad interjurisdiccional de factores y actividades económicas: la minimización de los efectos del sistema de impuestos sobre la movilidad interjurisdiccional permite definir cuáles niveles deben ser encargados de la gestión de impuestos sobre factores y actividades económicas.

La primera prescripción derivada del modelo de Tiebout es la necesidad de atribuir a los niveles inferiores de gobierno la tributación sobre los inmuebles. En esa dirección se sugiere que los impuestos sobre la propiedad sean delegados a los gobiernos locales (Oates, 1972).

En el caso de las tarifas, la correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios es clara y, como el abasto local de servicios públicos provoca la valorización de las propiedades dentro de una jurisdicción, los impuestos sobre la propiedad permiten una vinculación razonable entre beneficiarios y carga de impuestos (Rubinfeld, 1987). De lo anterior se deduce que el impuesto predial debe ser competencia de los gobiernos locales.

¹ Es reconocido el hecho de que, a excepción de los *lump sum taxes*, el establecimiento de cualquier tipo de impuestos promueve inevitablemente pérdidas de eficiencia económica. Por lo tanto, el análisis positivo de la tributación proporciona la evaluación de los efectos promovidos por los diferentes tipos de impuestos sobre el comportamiento de los agentes económicos, orientando hacia la elección de los instrumentos tributarios más adecuados (menos distorsionadores).

En contrapartida, el reconocimiento de que la movilidad interjurisdiccional es una respuesta casi siempre factible ante la aplicación descentralizada de impuestos sobre bienes que no son inmuebles (como el impuesto sobre la renta), permite deducir que los instrumentos tributarios sobre tales bienes deben ser aplicados a escala nacional y, por ello, atribuidos al nivel superior de gobierno (Atkinson y Stiglitz, 1980).

Por otro lado, la federalización de impuestos sobre activos no mobiliarios impide que unidades de gobierno del mismo nivel puedan utilizar la política tributaria para atraer factores productivos a sus regiones. En ese sentido, el carácter nacional de los tributos sobre activos no mobiliarios elimina las posibilidades de guerras fiscales entre unidades de gobierno del mismo nivel.

A diferencia de la definición inequívoca de responsabilidades en relación con los impuestos sobre la propiedad y sobre los ingresos, los criterios de eficiencia y equidad no favorecen una orientación clara en lo que se refiere a los niveles de gobierno que serían adecuados para administrar los tributos de carácter indirecto, debido a la ambigüedad de los criterios que favorecen la atribución de las responsabilidades sobre ese tipo de tributos para un determinado nivel de gobierno.

El principio de la correspondencia entre la dimensión de la base tributaria y el nivel de gobierno responsable por su gestión favorece la descentralización sobre este tipo de impuestos (Shah, 1992).

El reconocimiento de que una de las funciones del sistema federativo es la corrección de los desequilibrios interregionales e interestatales en el grado de desarrollo económico que llevan a la existencia de bases tributarias desigualmente distribuidas, es un argumento que favorece la atribución de los impuestos sobre la producción y comercialización a la esfera superior de gobierno, con la finalidad de evitar que las disparidades interregionales e interestatales se traduzcan en un abasto desigual de los servicios públicos.

La discusión anterior permite observar que la correcta elección de instrumentos tributarios y la adecuada distribución de responsabilidades tributarias entre niveles de gobierno no garantizan, necesariamente, la suficiencia financiera de las diversas unidades federativas, debido a la existencia de disparidades económicas interregionales e interestatales que dan lugar a capacidades locales de obtención de recursos tributarios diferenciadas y a un desigual abasto de bienes y servicios públicos.

La existencia de enormes disparidades interregionales e interentidades que caracteriza a la estructura federativa en México, muestra que existe una incompatibilidad entre los objetivos de eficiencia y la necesidad de atenuar las disparidades existentes en la capacidad de obtención de recursos tributarios entre entidades de gobierno del mismo nivel. En ese sentido, en la

próxima sección serán discutidas las distorsiones provocadas por la utilización de transferencias intergubernamentales como mecanismo de corrección de los desequilibrios interregionales e interestatales en el abasto de servicios públicos.

Una de las implicaciones más importantes del *trade-off* entre los objetivos de minimización de costos en términos de eficiencia distributiva y de abasto de servicios públicos y los objetivos de compensación de las disparidades interregionales e interestatales, está asociada al proceso de decisiones sobre la distribución de los recursos del sector público.

La aplicación del principio de correspondencia en un sistema fiscal descentralizado favorece la llamada *accountability*, que significa que los recursos necesarios para financiar los gastos de las unidades descentralizadas de gobierno sean transferidos a sus comunidades correspondientes a través de la carga tributaria que soportan (Bosch, 1992).

Así, la correspondencia entre carga tributaria y abasto de bienes y servicios públicos locales por parte de todas las unidades de gobierno constituye el elemento racionalizador de los ingresos y los gastos públicos, porque garantiza que las comunidades locales perciban el nexo entre impuestos locales y decisiones de gasto de sus respectivos gobiernos y, de esa forma, demanden de ellos mayor responsabilidad en la administración de recursos públicos (Álvarez, 1992).

Cuando no existe una corresponsabilidad en el pacto federal para la recaudación local de impuestos se recurre, como ha ocurrido históricamente en México, a las transferencias intergubernamentales de ingresos. Dichas transferencias, sin embargo, deben ser generalmente financiadas con recursos obtenidos por el nivel superior de gobierno en las unidades federativas más desarrolladas (esto es, impuestos federales) y destinadas a las unidades de gobierno en las regiones más pobres a través de fórmulas cuyos criterios sean de carácter redistributivo. Este mecanismo de financiamiento, no obstante, a diferencia de las fuentes tributarias propias, debilita el nexo entre carga de impuestos y gastos públicos locales.²

La menor correspondencia entre la carga de impuestos y el abasto de servicios públicos locales *provoca la separación entre tributos y las decisiones de gasto público y estimula la evasión fiscal*.

² La utilización de fórmulas que consideran las características socioeconómicas de las jurisdicciones (ingreso *per cápita*, población, industrialización, etc.) garantiza el carácter redistributivo de ese tipo de transferencias. En México, la distribución de recursos federales hacia entidades y municipios por medio del conocido ramo 33, normado por la Ley de Coordinación Fiscal, es un ejemplo de ello. Sin embargo, la distribución de las transferencias del nivel superior también podría basarse en el origen de los recursos obtenidos, en cuyo caso ese mecanismo perdería su carácter redistributivo.

La teoría de la tributación sugiere evitar la separación de las decisiones de gasto y de tributación para disminuir la evasión fiscal, es esa y no otra, la principal prescripción de la teoría de la tributación.

LA RECAUDACIÓN EN MÉXICO

De acuerdo con investigaciones recientes (Álvarez, 2009; Aguilar, 2003), en México se evade el pago anual de alrededor del 50% del Impuesto al Valor Agregado y del 57% del Impuesto sobre la Renta de los grandes contribuyentes, además de que el 42% del Impuesto sobre el producto del trabajo tampoco ingresa a los cofres del tesoro público nacional. Comparado con países de igual nivel de desarrollo, México ocupa el último lugar en recaudación como proporción del Producto Interno Bruto. Mientras que en nuestro país se recaudó, en el año 2016, una cifra equivalente a 11.7% del PIB, en Brasil dicho porcentaje fue de 38.3%: ¡más de tres veces superior!

Álvarez (2009) llevó a cabo un interesante estudio donde estima los niveles de evasión de impuesto sobre la renta en México con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales para los años 2002 a 2004. La conclusión del autor es un aumento del grado de evasión, mismo que pasó de 33% en el año 2002 a 46% en el año 2004.

De acuerdo con el SAT, algunos estudios realizados por instituciones académicas muestran un nivel de evasión fiscal en ISR e IVA que varía entre 20 y 35% (estudios realizados para el SAT por el CIDE en el año 2004 y por el ITAM en 2006).

El cuadro 1 muestra la evolución del total de contribuyentes entre los años 2002 y 2017. La cifra de contribuyentes activos registrados en el SAT ya llega a más de 61.6 millones en junio de 2017.

Como se puede observar, existe un crecimiento exponencial en el número de contribuyentes registrados en el sistema oficial (SAT) de México, entre los años 2002 a 2017: pasamos de sólo 7.3 millones a más de 61.6 millones en ese periodo. La cifra casi se duplica de 2010 a 2017, al pasar de 33.5 a 61.6 millones en julio de 2017. En este punto debemos indicar que a partir del año 2013 se implementó el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF); con lo cual millones de trabajadores del sector informal fueron “compulsoriamente” incluidos en el padrón. De hecho, de estos 61.6 millones de contribuyentes, 31.6 millones son asalariados.

El incremento de contribuyentes activos, sin embargo, no supone un aumento proporcional en los montos recaudados de ISR e IVA. En realidad tal incremento se debió a las acciones realizadas a través del programa de

CUADRO 1
UNIVERSO DE CONTRIBUYENTES ACTIVOS REGISTRADOS ANTE EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, POR TIPO DE CONTRIBUYENTE, AÑOS SELECCIONADOS, 2002-2017

Conceptos	2002	2003	2004	Datos al 31 de marzo de 2005	Cierre de		Tercer trimestre			
					2006		2009		2010	
Personas físicas	6 809 128	7 064 121	7 514 698	12 369 975	18 147 273	24 871 234	32 153 182	59 683 051		2017
Personas morales	515 272	536 470	544 618	593 904	640 894	803 889	1 315 529	1 896 456		
Total	7 324 400	7 600 591	8 059 316	12 963 879	18 788 167	25 675 123	33 468 711	61 579 507		

FUENTE: Informe Tributario y de Gestión, SAT, diversos años y segundo trimestre de 2017, SHCP.

CUADRO 2
NÚMERO DE CONTRIBUYENTES QUE PRESENTARON DECLARACIÓN, AÑOS SELECCIONADOS, 2002-2017

Conceptos	2002	2003	2004	2005	Datos a marzo		Datos a junio	
					2010		2017	
Personas físicas	805 014.0	1 084 139	1 466 338	1 175 988	2 056 147	2 117 831	6 041 190	
Personas morales	180 670.0	147 518	179 554	151 948	367 987	404 785	905 162	
Total	985 684.0	1 231 657	1 645 892	1 327 936	1 327 936	1 327 936	6 946 352	

FUENTE: Informe Tributario y de Gestión, SAT, diversos años y segundo trimestre de 2017, SHCP.

actualización y registro del Servicio de Administración Tributaria, como a la creación del ya referido Régimen de Incorporación Fiscal (mediante el cual millones de trabajadores tuvieron exención en el pago de ISR durante el primer año de registro a cambio de su afiliación al Seguro Social), todo lo cual resultó de la visita a más de 900 mil domicilios fiscales y establecimientos para depurar y actualizar el registro federal de contribuyentes. Asimismo, se ejecutaron procesos de inscripción masiva de asalariados y de personas físicas del sector primario; y como veremos a continuación, de ninguna manera puede considerarse ni se traduce en un aumento en la recaudación ni en la eficiencia recaudatoria del gobierno federal en México.

De ese total, sin embargo, la cifra de contribuyentes que realmente cumple con sus obligaciones fiscales es de alrededor de 6.9 millones de personas: ¡apenas uno de cada diez contribuyentes realiza su declaración anual! El cuadro 2 muestra la evolución, entre los años 2002 y 2017, de los contribuyentes que presentaron su declaración anual.

De tal forma que los datos muestran que aunque el número de contribuyentes haya crecido exponencialmente, actualmente evaden al fisco millones de personas, físicas y/o morales. Los cuadros 3 y 4 muestran, respectivamente, los niveles de recaudación alcanzados, entre los años 2002 y 2016 de los dos principales impuestos federales: el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado.

Si consideramos que los grandes contribuyentes aportan alrededor del 72% del Impuesto sobre la Renta y que el 43% de los grandes contribuyentes están evadiendo al fisco, actualmente dejan de recaudarse, por ese concepto, alrededor de 537 198 millones de pesos anuales.

A su vez, si consideramos que alrededor del 42% del Impuesto al Valor Agregado está dejando de enterarse al fisco; entonces tenemos que por este concepto se están evadiendo, anualmente, 332 514 millones de pesos.

Así, el gran total de evasión por estos dos conceptos federales es de alrededor de 869 712 millones de pesos anuales; lo que rebasa la cifra de los estudios hasta hoy dados a conocer.

La evasión fiscal en nuestro país, además de que se ha permitido y aún estimulado por la *corrupción* para que las personas y pequeñas empresas no paguen impuestos, derechos y obligaciones, *ha estado determinada por un nivel muy elevado de ineficiencia técnica.*

De acuerdo con estudios recientes, todas las entidades federativas y los municipios del país tienen una capacidad de obtención de recursos tributarios superior a la captación que actualmente tienen. *El 84% de los municipios del país tienen una recaudación inferior al 11% de lo que deberían tener.*

CUADRO 3
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (PESOS CORRIENTES),
AÑOS SELECCIONADOS, 2002-2016

Conceptos	Millones de pesos corrientes									
	2002	2003	2004	2005	2008	2010	2016			
Personas físicas	2 628.8	4 487.5	4 635.9	2 539.9						
Personas morales	33 428.0	38 994.2	37 554.2	46 071.0						
Retenciones a residentes en el extranjero	3 311.7	2 980.8	3 457.3	4 828.0						
Retenciones por salarios	42 623.3	47 581.2	57 248.5	51 496.9						
Total	81 991.8	94 043.7	102 895.9	104 935.8	580 983	640 875	1 249 299			

FUENTE: Informe Tributario y de Gestión, SAT, diversos años y segundo trimestre de 2017, SHCP.

CUADRO 4
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (MILLONES DE PESOS CORRIENTES),
AÑOS SELECCIONADOS, 2002-2016

Conceptos	2002	2003	2004	2005	2008	2010	2011	2014	2015	2016
Personas físicas	2 213	2 283.90	2 359.10	2 612.1						
Personas morales	48 626	61 371.6	67 785.90	75 909.1						
Total	50 840.10	63 655.50	70 145.00	78 521.2	448 359.9	485 559	555 677	667 085	707 213	791 700

FUENTE: Informe Tributario y de Gestión, SAT, diversos años y segundo trimestre de 2017, SHCP.

La evidencia empírica muestra que *el grado de correspondencia entre contribuyentes y beneficiarios de los servicios públicos proporcionados por cada nivel de gobierno, hace necesario que cada nivel de gobierno conozca con toda precisión cuáles son sus competencias fiscales.*

La falta de recaudación tributaria tiene varias fuentes explicativas, dos de las principales son: *a) por una parte, corrupción en sus múltiples formas y manifestaciones, fomentado la evasión fiscal; el administrador público evade sus responsabilidades y fomenta el cohecho, con lo que la máquina pública funciona para evadir el pago de las responsabilidades tributarias; b) por otro lado, existe en realidad un desconocimiento técnico. Los administradores públicos desconocen su capacidad real de obtención de recursos tributarios.*

No sabemos qué porcentaje de la ineficiencia fiscal se deba a cada una de estas causas.

Ya se han investigado a fondo las causas de los bajos niveles de recaudación que existen en el país, pues *se trata de un problema multifacético*, al que probablemente se tengan que dar varias vías de solución de manera simultánea.

La eliminación del desequilibrio fiscal de la Federación, vista como condición imprescindible para enfrentar con éxito los desafíos de distribución y combate a la pobreza, depende del incremento de los ingresos públicos o de la reducción del gasto público. Frente a la imposibilidad de continuar aumentando los impuestos sobre la base imponible actual, es necesario incrementar la base gravable; pero ello no será posible si no se crea una cultura de pago de impuestos desde la célula de la administración pública: el municipio. Sin embargo, en un gran número de casos los receptores de rentas de los más de 2 470 municipios del país desconocen sus competencias fiscales.

La fragilidad financiera de los estados y municipios del país tiene como una de sus causas inmediatas la falta de responsabilidad fiscal de los administradores de las haciendas públicas locales. Esa falta de responsabilidad fiscal es evidente debido a la reducida preocupación que la mayor parte de los administradores locales tienen por elevar los ingresos tributarios propios y por la elevación del gasto público estatal y municipal, sustentado por el estímulo de poder transferir el financiamiento de sus déficits al gobierno federal. Durante décadas, este comportamiento ha sido fomentado por los gobiernos de los estados, que buscan en la dependencia económica de los gobiernos municipales, apoyos políticos permanentes.

Debido a toda esta problemática, proponemos la creación de la *Ley de Responsabilidad Fiscal* para la reducción de la evasión tributaria, que incida en los tres niveles de gobierno y que establezca claramente sanciones tanto a personas físicas como morales.

CONCLUSIÓN: HACIA LA *LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL*

La garantía de suficiencia financiera implica que los distintos niveles de gobierno tengan la capacidad de financiar los gastos derivados del ejercicio de sus funciones con sus propios recursos, como condición necesaria para la preservación de la autonomía en la toma de decisiones para la determinación del volumen y composición de los bienes y servicios que prestan a sus comunidades.

A su vez, la mayor vinculación entre la carga tributaria impuesta a las comunidades y las decisiones de gasto público de sus gobiernos permitiría garantizar la disciplina financiera de las unidades inferiores de gobierno. Cuando las decisiones de gasto se traducen en tributos, los contribuyentes son los más interesados en el control del comportamiento fiscal de sus gobiernos.

Garantizar autonomía financiera e inducir responsabilidad fiscal son dos objetivos que pueden ser alcanzados con mayor participación de los ingresos tributarios propios en la estructura del financiamiento de las unidades inferiores de gobierno.

La *aparente* baja capacidad fiscal que existe en nuestro país para recaudar lo que debemos recaudar, en particular en la mayoría de los gobiernos estatales y municipales, determina una reducida participación de los recursos tributarios dentro de sus estructuras de financiamiento. Las disparidades económicas interregionales, interestatales e intermunicipales constituyen una causa estructural del desequilibrio fiscal de la federación. A pesar de esta limitante, nuestros resultados anteriores (Aguilar, 2003) para el cálculo del esfuerzo fiscal por estados y municipios muestran que, debidamente identificados los “nichos económicos” sobre los cuales se pueden instrumentar políticas fiscales específicas, se podría lograr un mayor desarrollo regional sin recurrir a déficits fiscales de la Unión.

Lo que hoy proponemos es el establecimiento de la *Ley de Responsabilidad Fiscal*, una ley en la que se establezcan detalles de cuánto se tiene que recaudar y mecanismos para lograrlo por tipo de contribuyente. Se trataría de una ley destinada a lograr que quienes no están cobrando, lo hagan. Se trata, entonces, de establecer en esta ley que proponemos, las sanciones específicas que deberán pagar los contribuyentes que no cumplan y que establezca, a su vez, las sanciones que se aplicarán a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno que no cumplan con su obligación de cobrar impuestos. Sólo con una ley de esta naturaleza se podrá imponer en México una nueva cultura, la cultura de la legalidad basada en los principios de equidad y desarrollo. Esta búsqueda de una ley que cumpla con la función de desincentivar el comportamiento perverso que se ha estableci-

do entre recaudadores y contribuyentes (sobre todo a escala local) es tanto más necesaria por el hecho de que son, precisamente esos niveles de gobierno, los que menos recursos tienen para impulsar el desarrollo con inclusión social que requiere el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Gutiérrez, Genaro (2003), *Nueva Reforma Fiscal en México*, México, INAP-IPN, Porrúa.
- Advisory Commision of Intergovernmental Relations (ACIR) (1986), "Measuring State Fiscal Capacity: Alternative Methods and Other Uses", en *Information Report*, Washington.
- Andreoni, James; Brian Erard y Jonathan Feinstein (1998), "Tax Compliance", en *Journal of Economic Literature*, vol. 36, núm. 2, pp. 818-860.
- Aigner, D.J.; C.A. Lowell y D.L. Smith (1977), "Formulation and Estimation of Stochastic Frontier Production Function Models", en *Journal of Econometrics*, núm. 6, pp. 21-37.
- Allingham, Michael G. y Agnar Sandmo (1972), "Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis", en *Journal of Public Economics*, Amsterdam, vol. 1, núms. 3-4, pp. 323-338.
- Alm, James y Benno Torgler (2004), "Culture Differences and Tax Morale in the United States and Europe", en *Working Paper*, núm. 14.
- Álvarez Estrada, Daniel (2009), "Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. El caso de México", Serie *Macroeconomía del desarrollo*, Santiago de Chile, agosto, CEPAL, División de Desarrollo Económico.
- Álvarez, Xavier (1992), "Corresponsabilidad fiscal y déficit de la hacienda autonómica", Hacienda Pública Española, pp. 53-67 (monografías I/92).
- Andvig, Jens Chr. y Karl Ove Moene (1990), "How Corruption May Corrupt", en *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 13, pp. 63-76.
- Atkinson, A. y J. Stiglitz (1980), *Lectures in Public Economics*, Londres, McGraw-Hill Book Company.
- Bahl, R. y J. Linn (1991), *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Transfers in Less Developed Countries*, trabajo presentado en el Wolrd Bank Seminar in Intergovernmental Relations.
- Bassols, B.A. (2000), *Geografía económica de México. Teoría, fenómenos generales, análisis regional*, México, 3a. reimpresión, Trillas.
- Battese, G.E. (1992), "Frontier Production Functions and Technical Efficiency: A Survey of Empirical Applications in Agricultural Economics", en *Agricultural Economics*, vol. 7, pp. 185-208.

- Battese, G.E. y G.S. Corra (1977), "Estimation of a Production Frontier Model: With Application to the Pastoral Zone of Eastern Australia", en *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 21, núm. 3, pp. 169-179.
- Battese, G.E. y T.J. Coelli (1991), *Frontier Production Functions, Technical Efficiency and Panel Data: With Application to Farmers in India*, Armidale, University of New England/Department of Econometrics, Working Paper in Applied Statistics, 56.
- Battese, G.E. y G.A. Tessema (1993), "Estimation of Stochastic Frontier Production Function with Time Varying Parameters Technical Efficiencies Using Panel Data from Indian Villages", en *Agricultural Economics*, vol. 9, núm. 4, pp. 313-333.
- Bureau of Economic Analysis Foundation (BEA) (2008), "On Personal Income Tax Evasion in 2005-2007", en *Information Bulletin*, núm. 66, mayo, Moscú.
- Becker, Gary (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", en *Journal of Political Economy*, Chicago, vol. 76, núm. 2, pp. 269-267.
- Biehl, Dieter (1991), *Intergovernmental Fiscal Relations and Macroeconomic Management: a Case Study of a Federal Country-Germany*, trabajo presentado en el World Bank Seminar in Intergovernmental Relations.
- Bosch, Nuria (1992), "Descentralización y corresponsabilidad fiscal: un test para los gobiernos subcentrales españoles", Hacienda Pública Española, pp. 105-113 (monografías, I).
- Coelli, T.J. (1991), *Maximum-Likelihood Estimation of Stochastic Production Functions with Time Varying Technical Efficiency Using the Computer Program Frontier 2.0*, Armidale, Australia, University of New England/Department of Econometrics, Working Paper in Econometrics and Applied Statistics, 56.
- Courant, Paul; Edward Gramlich y Daniel Rubinfield (1979), "The Stimulative Effects of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where it Hits", en Peter Mieszkowsky y William Oakland (eds.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, Whashington, Urban Institute Press.
- Cowell, F.A. (1995), *Measuring Inequality*, Nueva York, 2a. ed., Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.
- Feld, Lars P. y Bruno S. Frey (2007), "Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives and Responsive Regulation", en *Law & Policy*, vol. 29, núm. 1, pp. 102-120.
- Follain, James (1979), "Grant Impacts on Local Fiscal Behavior: Full-Information Maximum Likelihood Estimates", en *Public Finance Quarterly*, vol. 7, núm. 4, pp. 479-500.

- Franzoni, Luigi A. (2008), "Tax Compliance. Encyclopedia of Law and Economics", University of Bologna, Italia, julio, pp. 1-31.
- Gordon, Roger (1983), "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, núm. 4, pp. 566-586.
- Gramlich, Edward (1977), "Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature", en Wallace Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, MA, Heath Lexington Books.
- Leuthold, Jane (1991), "Tax Shares in Developing Economies: A Panel Study", en *Journal of Development Economics*, vol. 35, núm. 1, pp. 173-185.
- Maxwell, James (1969), *Financing State and Local Governments*, Washington, The Brookings Institution.
- McGee, Robert W. y Michael Tyler (2006), *Tax Evasion and Ethics: A Demographic Study of 33 Countries*, Miami Shores, FL, USA, Andreas School of Business Working Paper, octubre, Barry University.
- Musgrave, Richard (1969), *Fiscal Systems*, New Haven/Londres, Yale University Press.
- Niskanen, William A. (1978), "Deficits, Governments Spendings and Inflation: What is the Evidence?", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 4, núm. 3, septiembre, pp. 591-602.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Peltzman, Sam (1992), "Voters as Fiscal Conservatives", en *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, núm. 429, pp. 327-361.
- Riahi-Belkaoui, Ahmed (2004), "Relationship Between Tax Compliance Internationally and Selected Determinants of Tax Morale", en *Journal of International Accounting Auditing and Taxation*, vol. 13, núm. 2, pp. 135-143.
- Rubinfeld, Daniel (1987), "The Economics of Local Public Sector", en J. Auerbach R. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics*, Holanda.
- Shah, Anwar (1992), *The New Fiscal Federalism in Brazil*, Washington, World Bank, Discussion Paper, 124.
- Slemrod, Joel y Shlomo Yitzhaki (2000), "Tax Avoidance, Evasion and Administration", en *Working Paper 7473*, Boston, enero, National Bureau of Economic Research – NBER.
- Tiebout, Charles (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", en *Journal of Political Economy*, vol. 64, núm. 5, pp. 416-424.
- Turnbull, Geoffrey (1992), "Fiscal Illusion, Uncertainty and the Flypaper Effect", en *Journal of Public Economics*, vol. 48, pp. 207-223.
- Turnbull, Geoffrey (1993), "Fiscal Illusion and the Output Expansion Hypothesis", en *Public Finance Quarterly*, vol. 21, núm. 3, pp. 305-321.

- Wagner, Richard E. (1976), "Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choice", en *Public Choice*, vol. 25, pp. 45-61.
- Wildasin, David (1987), "Federal-State-Local Fiscal Relation: A Review of the Treasury Report", en *Public Finance Quarterly*, vol. 15, pp. 123-145.
- Winer, Stanley (1983), "Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions", en *Journal of Political Economy*, vol. 91, núm. 1, febrero, pp. 126-140.

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

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

INTRODUCCIÓN

Una de las funciones más importantes que desempeñan los gobiernos es la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía, para ello necesitan recaudar los recursos necesarios para cubrir los gastos públicos y lo hacen a través de la recaudación de impuestos. Éstos deben ser cubiertos por los ciudadanos, pero si se negasen a hacerlo, es decir, si incurren en actos de evasión, en primer término se estaría cometiendo un delito de defraudación fiscal al infringir la ley y, en segundo, como consecuencia, el gobierno no contaría con los recursos para llevar a cabo sus funciones públicas.

Todo gobierno cuenta en su estructura con un área encargada de recaudar los impuestos, facultada para hacer que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales. Para ello, puede valerse de diversos mecanismos como el uso de las auditorías para verificar si se está cumpliendo o no con la norma fiscal establecida, y de no ser así, obligar al contribuyente a pagar lo adeudado, además de imponerle ciertas penalizaciones, de esta manera se busca, además de cobrar lo adeudado por los contribuyentes, que los ciudadanos sientan un grado de riesgo cuando deciden evadir impuestos.

El objetivo de este capítulo es conocer el comportamiento que ha tenido la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en México y analizar de manera empírica cuáles son los factores que la determinan, particularmente la percepción de riesgo de ser auditado.

Este documento se realiza como una extensión del trabajo sobre evasión fiscal del IVA en México de Delfín Hernández y Ramírez (2016), haciendo una ampliación del periodo hasta el 2015; se actualiza el cálculo de la evasión y

* Profesores-investigadores de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH).

** Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas (UMSNH).

se busca corroborar la correlación que se tiene con la variable tasa de fiscalización. Cabe mencionar que en el trabajo anterior se analizó la relación causal entre evasión fiscal con probabilidad de inspección y tasa impositiva, pero para lograr un análisis más específico, ahora se analiza únicamente la correlación de la evasión con la tasa de fiscalización, lográndose conocer sus efectos tanto a corto como a largo plazo, situación que en el estudio anterior no se abordó.

El desarrollo de este capítulo se encuentra dividido en cinco apartados: el primero se enfoca a una descripción del panorama que se tiene en México en cuanto a recaudación y evasión de impuestos; en el segundo se realiza un esbozo de los aspectos teóricos y trabajos que se han realizado respecto al tema de la evasión, principalmente la teoría de la utilidad esperada y sus extensiones; el apartado tres está dedicado al desarrollo empírico de la evasión, divida ésta en dos subapartados (la determinación de la evasión y su relación causal con la tasa de fiscalización); con los resultados obtenidos en este último, el apartado cuatro realiza una discusión de los mismos para finalmente llegar a las conclusiones.

PANORAMA DE LA RECAUDACIÓN FISCAL EN MÉXICO

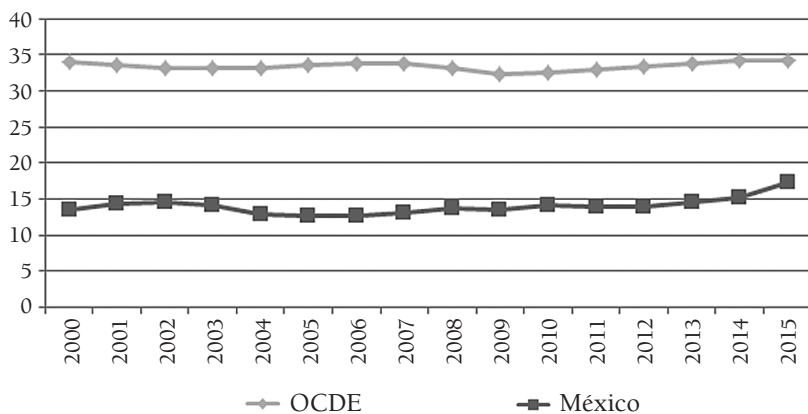
La recaudación tributaria en México es muy baja en comparación con la de otros países (véase gráfica 1), en especial si se compara con los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos¹ (OCDE). En el periodo que abarca de 2000 a 2015, los países de la OCDE recaudaron alrededor del 33.5% de su Producto Interno Bruto (PIB), mientras que en México, en el mismo periodo, sólo se logró una recaudación promedio de 14.05 por ciento.

México es de los países que tiene los más bajos niveles de productividad en cuanto a recaudación fiscal, particularmente en sus dos principales instrumentos tributarios, que son el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los resultados de ambos instrumentos tributarios se presentan en la gráfica 2. Se observa que en el periodo de 2011 a 2016, la recaudación promedio del ISR representó un 5.9% respecto al PIB, mientras que la recaudación promedio del IVA fue de 3.8%. Niveles de recaudación que son, evidentemente, muy bajos.

La baja productividad que se tiene en cuando a recaudación tributaria, está determinada por una inadecuada administración de los impuestos, los grandes niveles de evasión y elusión, así como por la existencia de la eco-

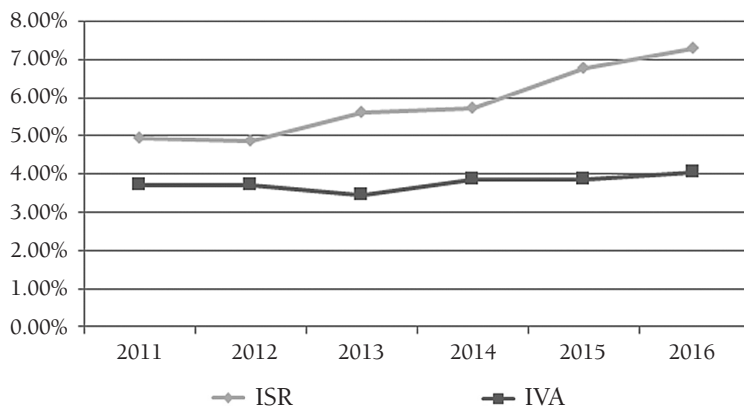
¹ México es miembro de los países de la OCDE.

GRÁFICA 1
RECAUDACIÓN FISCAL RESPECTO AL PIB



FUENTE: elaboración propia con base en OCDE (2017).

GRÁFICA 2
RECAUDACIÓN ISR E IVA



FUENTE: elaboración propia con base en: SAT (2016) y Banco Mundial (2017).

nomía informal. Además no hay evidencia de que el nivel de desarrollo determine la capacidad de recaudar impuestos, toda vez que países con niveles de industrialización semejante a la de México, cuentan con tasas más altas de recaudación (Tello y Hernández, 2010).

En general, la evasión fiscal se determina por diversos factores, entre los que destacan: la escasa conciencia o cultura tributaria; un sistema tributario poco transparente y complejo; el comercio informal; la corrupción tributaria; y un deficiente esquema de fiscalización y administración tributaria.

Los actos de fiscalización son fundamentales para que la autoridad hacendaria realice cruces de información que le permitan detectar actos de evasión fiscal. Si éstos se hacen de manera cotidiana, se estaría incrementado la percepción de riesgo de ser auditado y sancionado, es decir, se influye en la decisión de los contribuyentes acerca de cumplir o no con sus obligaciones fiscales (Licona, 2011).

Respecto a esta última causa, cabe aclarar que los niveles de fiscalización tributaria en México son muy bajos. Entre el año 2004 y 2016, la relación entre el número de contribuyentes y los actos de fiscalización se ha situado por debajo 1%. Más aún, la tasa de fiscalización muestra una clara tendencia a la baja, pasando de 0.683% en 2004 a 0.159% en 2016 (véase tabla 1).

TABLA 1
CONTRIBUYENTES Y ACTOS DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO
2004-2015

<i>Año</i>	<i>Contribuyentes (miles)</i>	<i>Actos de fiscalización</i>	<i>Porcentaje de fiscalización</i>
2004	12 330	84 200	0.68%
2005	20 490	78 243	0.38%
2006	23 941	78 595	0.33%
2007	24 538	96 189	0.39%
2008	25 909	92 625	0.36%
2009	28 305	88 239	0.31%
2010	33 469	90 167	0.27%
2011	36 980	99 060	0.27%
2012	38 474	102 300	0.27%
2013	41 659	111 170	0.27%
2014	46 296	112 535	0.24%
2015	51 583	73 062	0.14%
2016	56 795	90 274	0.16%

FUENTE: SAT (2016).

ASPECTOS TEÓRICOS DE LA EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO

El tema de los impuestos ha sido tratado desde la época antigua, sin embargo, los primeros en sistematizar los principios de equidad y proporcionalidad en el pago de impuestos fueron los economistas clásicos, quienes identificaron a la política fiscal no sólo como un medio para financiar el gasto de los gobiernos, sino una vía para incidir sobre la actividad económica en la consecución de otros fines, como el impulso de ciertos sectores económicos o la redistribución de los ingresos.

Sin embargo, los estudios sobre la evasión fiscal iniciaron de manera formal con Allingham y Sandmo (1972), quienes desarrollaron la teoría de la utilidad esperada. Estos autores mencionan que los niveles de evasión vienen determinados por: las tasas de impuestos, las tasas de penalización y la probabilidad de ser detectado. Estas tres variables son ponderadas por los contribuyentes, quienes evalúan la utilidad que obtendrían en caso de evadir, pudiendo ser o no detectados, en comparación con la utilidad que obtendrían si cumplieran cabalmente con sus obligaciones fiscales.

A la teoría de la utilidad esperada se le han hecho varias extensiones, tal es el caso de Reinganum y Wilde (1985), quienes realizaron un estudio de la teoría de la utilidad esperada tomando en consideración la variable “probabilidad de ser detectado”. En este aporte teórico, los autores añadieron el hecho de que los ingresos declarados por los contribuyentes pueden transmitir información a las autoridades fiscales sobre sus verdaderos ingresos. Su estudio se fundamentó en la incorporación de la información otorgada por el contribuyente en la determinación de las auditorías, haciendo un comparativo de auditorías basadas en la aleatoriedad y aquellas basadas en la información declarada por el contribuyente. Los resultados indicaron que para las autoridades fiscales es mejor realizar auditorías aleatorias, dado el grado de apatía por el riesgo del contribuyente, aunque también hicieron notar que las auditorías determinadas a partir de la información con la que cuentan las autoridades hacendarias son más eficientes en términos de costos.

Cowell (2004) realizó otra extensión de la teoría de la utilidad esperada, la cual llamó “el contribuyente como jugador”. En ella considera que el contribuyente conoce el monto de los impuestos que debe pagar, pero también sabe que si falsifica su información tiene la oportunidad de pagar menos. El dilema se resuelve a partir de una función de utilidad, comparando el rendimiento obtenido si evade y no es detectado, contra el rendimiento si evade, es detectado y sancionado. Ante ello, se llega a la conclusión de que la evasión tiende a ser mayor cuando el ingreso es más alto, pero cuando las posibilidades de auditoría y las penalizaciones sean mayores la evasión tenderá a reducirse.

La teoría de la utilidad esperada y sus extensiones coinciden en que una mayor probabilidad de inspección debe reducir la incidencia de la evasión de impuestos. Por lo tanto, es necesario trabajar en factores como elevación de las sanciones, mayor disciplina fiscal y mejoramiento de los procesos de inspección (Lara, 2007).

Partiendo de la relación que se ha establecido en la teoría de la utilidad esperada, entre evasión fiscal y la probabilidad de ser detectado o auditado, se han realizado estudios con análisis econométricos para conocer de manera empírica la relación que existe entre dichas variables, tal es el caso de Slemrod (1985), Dubin, Graetz y Wilde (1987) y Feinstein (1991), realizándose éstos para el caso de los Estados Unidos.

Slemrod (1985) realizó su estudio con datos de 1977, con el objetivo de conocer los efectos de la evasión ante los cambios en los instrumentos de gobierno: probabilidad de detectar la evasión, el castigo por la evasión, y los cambios en los ingresos declarados, aunque al finalizar el modelo sólo concluye que la evasión está relacionada con el tipo impositivo y los niveles de ingresos de manera positiva.

Sin embargo, Dubin, Graetz y Wilde (1987) realizan un análisis econométrico con series de tiempo para el periodo 1978-1985, donde demuestra que las tasas de auditoría tienen un efecto disuasorio en los niveles de evasión de impuestos, ya que encontraron una tendencia negativa en el tiempo, entre la tasa de auditoría y el incumplimiento fiscal.

Posteriormente, Feinstein (1991) realiza un análisis de los años 1982 y 1985, que relaciona la evasión con la detección, en él ya no busca conocer el grado de relación entre dichas variables, sino el conocer cuáles son los factores que influyen en que los examinadores puedan o no detectar los casos de evasión.

ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN FISCAL DEL IVA

La estimación de la evasión del IVA se realiza con base en el cálculo propuesto por Delfín *et al.* (2016), quienes calculan la evasión del IVA en México en el periodo 2004-2013, partiendo de ahí, se retoma la misma metodología utilizada y se amplía el cálculo de la evasión para los años 2014 y 2015.

Delfín *et al.* (2016) llevan a cabo la inferencia de la evasión del IVA con base en el Sistema de Cuentas de Naciones, cuya información se complementa con los datos de los Censos Económicos (CE), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) y la Encuesta Nacional de Micronegocios (ENAMIN).

Cabe señalar que los cálculos actuales para el año 2013 presentan una diferencia en los resultados obtenidos por Delfín *et al.* (2016), esto es debido a que en el momento del cálculo inicial, el sistema de cuentas nacionales presentaba cifras preliminares para el año 2013, las cuales ya han sido ajustadas.

El cálculo de la evasión se realiza determinando, en primer lugar, el IVA máximo que se podría recaudar en México de no existir los tratamientos especiales, posteriormente se estima el monto de los gastos fiscales (véase la tabla 2):

- a) Gasto fiscal por bienes y servicios exentos. Se estima el monto que representan los gastos por servicios educativos; libros, periódicos y revistas; transporte público terrestre de personas; servicios médicos; espectáculos públicos; seguros contra riesgos agropecuarios, seguros de vida y seguros por incumplimientos de pago; alquiler de casa habitación; construcción de vivienda y boletos de lotería.
- b) Gasto fiscal por bienes y servicios gravados a la tasa 0%. Se estima el monto de los bienes y servicios por agricultura, alimentos, medicinas, hielo, agua y suministro de agua.
- c) Gasto fiscal por Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS). Se estima el gasto fiscal que representa el tratamiento especial que se da a este grupo de contribuyentes, los cuales pagan sus impuestos con base en una cuota fija y no con la tasa general de IVA. Es importante señalar que este régimen estuvo vigente hasta el año 2013, y a partir del año 2014 todos los REPECOS pasaron al nuevo régimen llamado “Régimen de Incorporación Fiscal”, en el cual los contribuyentes se encuentran ya bajo la tasa general de IVA, pero cuentan con el beneficio de la exención del 100% del IVA proveniente de sus operaciones con el público en general; por lo tanto, este beneficio es lo que se ve reflejado en el apartado de REPECOS de los años 2014 y 2015.
- d) Gasto fiscal por zona fronteriza. Se estima el gasto que representa la diferenciación de la tasa en la zona fronteriza, siendo ésta la diferencia del 5% hasta el año 2013, ya que a partir del año 2014 se eliminó en la legislación fiscal este estímulo.

Al IVA máximo se le restan los gastos fiscales obteniendo el IVA potencial, es decir, el IVA que debería ser recaudado, a ello se le resta el IVA recaudado y la diferencia es la evasión. Cabe señalar que los datos obtenidos son a precios corrientes, por lo que se hace necesario deflactarlos para así conocer los montos reales de evasión sin los efectos de la inflación.

TABLA 2
EVASIÓN DE IVA EN MÉXICO, 2004-2015
(MILLONES DE PESOS)

<i>Año</i>	<i>IVA máximo</i>	<i>Gasto fiscal exentos</i>	<i>Gasto fiscal 0%</i>	<i>Gasto fiscal REPECOS</i>	<i>Gasto fiscal zona fronteriza</i>
2004	801 637	75 936	148 931	95 399	14 469
2005	876 306	81 450	168 929	106 432	15 623
2006	965 576	84 325	169 973	136 424	18 057
2007	1 046 116	90 888	194 082	150 412	19 167
2008	1 139 810	94 853	213 835	161 507	21 055
2009	1 122 212	100 294	226 907	176 208	19 204
2010	1 298 671	111 218	248 142	208 095	21 485
2011	1 406 432	119 405	272 100	226 268	23 201
2012	1 532 311	129 174	295 141	233 253	25 870
2013	1 597 811	127 400	319 220	239 150	26 913
2014	1 700 812	131 686	330 631	320 299	0
2015	1 816 294	137 851	350 163	337 372	0

<i>Año</i>	<i>IVA potencial</i>	<i>IVA recaudado</i>	<i>Evasión del IVA</i>	<i>Evasión del IVA 2010 = 100</i>	<i>Tasa de evasión</i>
2004	466 902	285 024	181 878	233 733	38.95%
2005	503 872	318 432	185 440	230 625	36.80%
2006	556 797	380 576	176 221	210 622	31.65%
2007	591 567	409 012	182 555	210 288	30.86%
2008	648 559	457 248	191 311	206 869	29.50%
2009	599 600	407 795	191 805	200 247	31.99%
2010	709 731	504 509	205 222	205 222	28.92%
2011	765 458	537 143	228 315	219 917	29.83%
2012	848 874	579 987	268 886	250 072	31.68%
2013	885 128	556 794	328 334	293 689	37.09%
2014	918 195	667 085	251 110	215 806	27.35%
2015	990 908	707 213	283 695	238 723	28.63%

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI (2017), Sistema de Cuentas Nacionales; Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2004, 2005 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014; Encuesta Nacional de Micronegocios 2008, 2010 y 2012.

Los resultados del cálculo de la evasión del IVA se resumen en las dos últimas columnas de la tabla 2. La evasión del IVA a precios constantes, muestra dos tendencias en el periodo de estudio: en el primero (2004 a 2009), se observa una propensión a disminuir, pasando de 233 733 mdp a 200 274 mdp; en el segundo (2010 a 2015), la evasión se mueve al alza, pasando de 205 222 mdp a 238 723 mdpp, por arriba del año inicial de 2004. De acuerdo con Delfín *et al.* (2016), esos cambios de tendencia se explican en cierta medida por la variación en la tasa impositiva, ya que la tendencia a la baja termina en el año en que se aumenta la tasa impositiva de 15 a 16%, e inicia a partir de ahí el alza en la evasión del IVA.

Cabe destacar que en el 2014 se observa una caída importante, la cual se puede atribuir a las modificaciones hechas tanto en la legislación fiscal como en las reglas de la administración tributaria que entraron en vigor en el año 2014, destacando: el cambio de régimen de los contribuyentes con bajos ingresos, pasando de REPECOS al nuevo Régimen de Incorporación Fiscal; y la entrada de la obligación de la factura electrónica para todos los contribuyentes. Sin embargo, la caída de la evasión de 2014 se recupera para el siguiente año, regresando a su tendencia al alza.

LA RELACIÓN ENTRE LA TASA DE FISCALIZACIÓN Y LA EVASIÓN DEL IVA EN MÉXICO

En este apartado se desarrolla un modelo econométrico que verifica la relación e importancia de la tasa de fiscalización sobre la evasión del IVA en México, en el periodo de 2004 a 2015. El empleo de econometría permite corroborar estadísticamente la vinculación entre ambas variables, no obstante, debe seguirse una metodología bien definida para obtener resultados que sean legítimos. En este caso, por la estructura de los datos, debe seguirse la metodología de series de tiempo.

Cuando se trabaja con series estadísticas longitudinales, que cambian en el tiempo, es muy común que éstas no sean estacionarias, particularmente al no tener una media constante, pues ésta varía conforme avanza el periodo de estudio. Este es el caso de la mayoría de las series económicas y sociales, y bajo esa situación el análisis de regresión puede fallar en capturar la verdadera relación entre dos o más variables, al no poder separar la correlación real entre las series estadísticas respecto de sus tendencias, pudiendo llevar a la especificación de regresiones espurias. Por lo tanto, en los modelos de series de tiempo es necesario revisar el orden de integración de las series estadísticas, para lo que se han desarrollado las pruebas de raíz unitaria.

Si una serie estadística, en nivel, tiene raíz unitaria significa que no es estacionaria. Si su transformación en primera diferencia no tiene raíz unitaria, entonces se dice que la serie original tiene un orden de integración uno, $I(1)$. Si la raíz unitaria desaparece hasta la transformación en segunda diferencia, entonces se considera que la serie original es de orden de integración dos, $I(2)$.

Si las series estadísticas tienen un orden de integración mayor a cero, es decir, no son estacionarias, aún es posible efectuar análisis de regresión con sus valores en nivel, sin el riesgo de especificar regresiones espurias, siempre que exista evidencia de que las series implicadas cointegran. La cointegración significa que existe una relación estable y de largo plazo entre las variables involucradas, que es estadísticamente válida. Por esa razón, si se cuenta con series no estacionarias, es menester evaluar la presencia de cointegración para así identificar si existe una relación funcional de largo plazo. Esto es importante puesto que al trabajar con las primeras diferencias de las series sólo se dispone de información de corto plazo.

Las pruebas de raíz unitaria que se llevaron a cabo, de Dickey-Fuller aumentada, mostraron evidencia que la serie de evasión del IVA (E) tiene un grado de integración de segundo orden, $I(2)$; mientras que la serie de la tasa de fiscalización (T), es integrada de orden uno, $I(1)$. A partir de este hallazgo se planteó llevar a cabo un análisis econométrico de cointegración, que requiere que las series incluidas tengan un grado de integración superior a cero, como es el caso.

De las diferentes aproximaciones para la verificación de cointegración entre las series, se seleccionó la metodología propuesta por Pesaran, Shin y Smith (2001), basada en los modelos de rezagos distribuidos auto regresivos (ARDL, por sus siglas en inglés). Esta metodología se caracteriza por su capacidad de evaluar la cointegración independientemente del grado de integración de las variables involucradas, lo que le da un amplio grado de robustez a los cálculos obtenidos, ante las posibles ambigüedades en las pruebas de raíz unitaria. Los resultados del análisis econométrico se resumen en la tabla 3.

La tabla 3 muestra los resultados del análisis econométrico, que verifica las relaciones de corto y largo plazo de las variables a partir de la metodología de cointegración propuesta por Pesaran *et al.* (2001), que tiene como base la estructura de un modelo de rezagos distribuidos autorregresivos de orden $(1,1)$.

Cabe destacar que los coeficientes de la variable tasa de fiscalización son significativos y presentan el signo esperado, negativo, lo que significa que a mayor probabilidad de inspección el nivel de evasión del IVA disminuye. La evidencia de cointegración entre las series es fuerte toda vez que la prue-

TABLA 3
 MODELO ARDL (1,1) ENTRE LA EVASIÓN DEL IVA (E)
 Y LA TASA DE FISCALIZACIÓN EN MÉXICO (T)
 2004-2015

Regresión de corrección de error condicional Variable dependiente: DD log €	
c	-2.522737***
D log (E_{t-1})	-0.783362
log (T_{t-1})	-0.443735***
D log (T)	-0.017435
dum14	-0.451463***
Regresión en niveles Variable dependiente: D log €	
c	-3.220399***
log (T)	-0.566450***
Pruebas y estadísticas del modelo	
F-Bound Test	23.44723***
R ²	0.932728
Jarque-Bera (prob)	0.95684
White (prob)	0.762541
Breusch-Godfrey (prob)	0.985625

*** Indica rechazo de la hipótesis nula a un nivel de confianza de 99 por ciento.

FUENTE: elaboración propia con base en INEGI (2017), Sistema de Cuentas Nacionales, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2004, 2005, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014, Encuesta Nacional de Micronegocios 2008, 2010 y 2012; y SAT (2016), empleando el programa EVIEWS 9.5.

ba de límites (*bound test*) permite rechazar la hipótesis de no cointegración hasta un nivel del 99%. Además, los supuestos de normalidad, homocedasticidad y no autocorrelación de los residuales fueron verificados. Por lo tanto, las inferencias que pueden hacerse del modelo son estadísticamente válidas.

Los resultados del modelo indican que existe una relación negativa de corto plazo entre la tasa de fiscalización y la evasión del IVA en México en el periodo 2004-2015. Sin embargo, esta relación es dinámica, toda vez que los actos de fiscalización del año pasado tienen su efecto disuasorio en la evasión del IVA presente, por medio de la percepción actual sobre la probabilidad de ser auditado. Aproximadamente, un aumento del 1% de la fiscalización de este año tendría como resultado una disminución de 0.44% en la evasión del impuesto al valor agregado.

Cabe destacar que las reformas fiscales del 2014 lograron disminuir la evasión del IVA en el mismo año de su aplicación, lo cual se observa en el valor de la variable binaria, *dum14*, que representa tales cambios. La aplicación de las reformas fiscales del 2014 se tradujo en una reducción de 0.45% en la evasión del IVA. Sin embargo, parece ser que su efecto ha sido transitorio puesto que en el 2015 la evasión repuntó. Si los efectos serán permanentes o no, sólo podrá saberse conforme avance el tiempo y se tenga una visión más amplia de sus resultados.

Por otra parte, en el largo plazo, la relación entre la tasa de fiscalización y la evasión del IVA presenta un mayor impacto, de forma que, si la primera se incrementa en 1%, los efectos sobre la percepción en la probabilidad de ser auditado tenderán a disminuir la segunda en 0.57 por ciento.

En resumen, los resultados del modelo econométrico demuestran que los actos de fiscalización y su impacto en la percepción sobre la probabilidad de ser auditado, tienen un efecto disuasorio de corto y largo plazo en los niveles de evasión del IVA en México.

CONCLUSIONES

Debido a la importancia que representan los ingresos fiscales para el desarrollo del país, se ha analizado cuáles son los factores que influyen en la decisión de los contribuyentes a cerca de cumplir con sus obligaciones fiscales o evadirlas, enfocado de manera primordial en el IVA, uno de los dos principales impuestos en México. Para ello, se requirió de la realización del cálculo de la evasión del IVA con base en los datos proporcionados por el Sistema de Cuentas Nacionales.

De acuerdo con nuestros cálculos, la evasión del IVA muestra una tendencia a la baja del año 2004 al 2009, año en que se revierte la tendencia para continuar creciendo hasta el 2015. Lo que coincide, aproximadamente, con el aumento de la tasa impositiva del IVA, de 15 a 16% en el año 2010.

En el año 2014 se observó una caída importante, aunque transitoria, en los niveles de evasión, lo que puede atribuirse a dos cambios en materia

fiscal: el primero es la eliminación de REPECOS, los cuales tributaban bajo una forma de cuota fija, pasando al Régimen de Incorporación Fiscal, donde ahora tributan bajo la tasa general de IVA; el segundo es la introducción de la factura electrónica de manera obligatoria para todos los contribuyentes.

A partir del análisis estadístico, encontramos que mayores tasas de fiscalización reducen los niveles de evasión del IVA, tanto a largo como a corto plazo, con un año de rezago. Lo anterior, en virtud de la capacidad de disuasión que la percepción del riesgo de ser auditado tiene sobre los contribuyentes, a quienes se les hace notar que el costo de la evasión puede ser más alto que su beneficio.

El conocer los determinantes de la evasión del IVA, desde un marco teórico y su corroboración empírica, nos ofrece la posibilidad de incidir sobre ella. Al respecto, la tasa de fiscalización y su efecto en la percepción del riesgo de ser auditado, explica en gran medida la evasión del IVA en México, de donde se desprende que una política efectiva para contrarrestar la evasión en el pago de este impuesto, y quizás de otros más, debe transitar por un mayor nivel de actos de fiscalización de las autoridades hacendarias.

BIBLIOGRAFÍA

- Allingham, M.G. y Sandmo, A. (1972), "Income Tax Evasion, a Theoretical Analysis", en *Journal of Public Economic*, 1, pp. 323-338.
- Banco mundial (2017), disponible en <<http://datos.bancomundial.org/indicadores-del-desarrollo-mundial&Type=TABLE&preview=on#>>, consultado el 5 de octubre de 2017.
- Cowell, F.A. (2004), "Carrots and Sticks in Enforcement", en H.J. Aaron & Slemrod J. (ed.), *The Crisis in Tax Administration*, pp. 230-275.
- Delfín O. V., P. Hernández y N. Ramírez (2016), "La evasión fiscal del IVA en México 2004-2013", en *Revista Nicolaita de Estudios Económicos*, XI(2), pp. 61-79.
- Dubin, J.A., M.J. Graetz y L.L. Wilde (1987), "Are We a Nation of Tax Cheaters? New Econometric Evidence on Tax Compliance", en *The American Economic Review*, 77(2), pp. 240-245.
- Feinstein, J.S. (1991), "An Econometric Analysis of Income Tax Evasion and Its Detection", en *The RAND Journal of Economics*, 22(1), pp. 14-35.
- Gómez Sabaini, J.C. y J. O'Farrell (2009), *La economía política de la política tributaria en América Latina*, 21 seminario regional de política fiscal, Santiago de Chile, ILPES/CEPAL.
- INEGI (2017), disponible en <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserpadre=10200110#D10200110>>, consultado el 26 de junio de 2017.

- Lara Pulido, J.A. (2007), “Recaudador vs. contribuyente, el juego de la evasión fiscal”, en *Estudios Económicos*, 22(2), pp. 313-334.
- Licon Vite, C. (2011), *Estudio sobre la evasión y la elusión fiscales en México*, México, Cámara de Diputados, disponible en <www.diputados.gob.mx/cedia/sia/redipal/CVI-15-08.pdf>.
- OCDE (2017), disponible en <<http://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>>, consultado el 5 de octubre de 2017.
- Pesaran, M., Y. Shin y R. Smith (2001), “Bounds Testing Approaches to the Analysis of Level Relationships”, en *Journal of Applied Econometrics*, vol. 16.
- Reinganum, J.F. y L.L. Wilde (1985), “Income Tax Compliance in a Principal-Agent Framework”, en *Journal of Public Economics*, (26), pp. 1-18.
- SAT (2016), disponible en <http://www.sat.gob.mx/transparencia/transparencia_focalizada/Documents/ITG_T4_2016.pdf>, consultado el 5 de octubre de 2017.
- SAT (2017), disponible en <http://www.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=PadronPorSitRFC.html>, consultado el 5 de octubre de 2017.
- Slemrod, J. (1985), “An Empirical Test for Tax Evasion”, en *The Review of Economics and Statistics*, 67(2), pp. 232-238.
- Tello, C. y D. Hernández (2010), “Sobre la reforma tributaria en México”, en *Economía UNAM*, 7(21), pp. 37-56.

QUINTA SECCIÓN

POTESTADES TRIBUTARIAS Y POTENCIAL RECAUDATORIO
DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

HACIA UNA NUEVA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

FERNANDO K. ARECHEDERRA*

CARLOS M. URZÚA**

INTRODUCCIÓN

Las leyes fiscales en una federación deben evolucionar en respuesta a las circunstancias cambiantes de todos los miembros de ella, así como también en respuesta a las distorsiones causadas por los errores de diseño que hayan sido cometidos con anterioridad. De manera particular, en el caso de las transferencias del gobierno federal a los gobiernos subnacionales, lo anterior implica que para que la distribución de transferencias esté bien diseñada es necesario que esté basada en una fórmula robusta y aceptable para todos. Además, tanto la fórmula como los indicadores utilizados en ella no deben elegirse por razones que vayan más allá de las económicas o sociales, pues se pondría en riesgo la confianza que debe prevalecer entre los miembros de la federación.

En el caso específico de México, el actual pacto fiscal establece que la gran mayoría de las contribuciones, desde los gravámenes sobre ingresos hasta el impuesto al valor agregado, pasando por diversos impuestos específicos, son potestad exclusiva del gobierno federal. Esta situación, un tanto anómala desde una perspectiva internacional, se ve reflejada en el hecho de que en México los recursos anuales provenientes de impuestos y derechos estatales y municipales representan apenas una pequeña parte del total.

Por ejemplo, en 2014 el porcentaje de los impuestos no federales representaron tan sólo un 6% del total de la recaudación nacional, mientras que el promedio correspondiente en el resto de los países federalistas que son miembros de la OCDE representó el 24.3% (OCDE, 2016, cuadro 1.4). Pero tal comparación acaba por ser aún más preocupante si ese pequeño 6% se compara, incluso, con el porcentaje del total que correspondió al caso de

* Centro Nacional de Control de Energía.

** Tecnológico de Monterrey, Escuela de Gobierno y Transformación Pública.

los países unitarios (no federalistas) de la OCDE: 11.7% en 2014 (*ibidem*). Aún más, de entre los 24 países unitarios miembros de la OCDE, tan sólo nueve de ellos tuvieron en 2014 un porcentaje menor a ese 6%. Para dar tan solo un ejemplo: en Chile —un país definitivamente unitario donde no existen impuestos regionales—, en el año 2014, el porcentaje del total de su recaudación que provino de fuentes meramente locales alcanzó el 7.6% (*ibidem*), un 1.6% mayor que en el caso del México federalista.

Al nivel de dependencia de los gobiernos subnacionales (estatales y municipales) no sería, en principio, un grave problema si es que el mecanismo de distribución de los ingresos tributarios a nivel nacional fuera racional y equitativo. Pero, desgraciadamente, lo anterior no puede aplicarse al caso de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hoy en México (Ley de Coordinación Fiscal, 2016). Como mostrará este capítulo, el actual mecanismo de distribución de las participaciones federales tiene varios errores. Tanto así que algunas de las fallas han sido calificadas por quienes esto escriben como “errores aritméticos” (Arechederra y Urzúa, 2017). Otra crítica, un tanto menos severa, ya había sido hecha con anterioridad por Herrera (2012).

Paradójicamente, la actual Ley de Coordinación Fiscal nace a raíz de una iniciativa presentada por el Ejecutivo al Legislativo en junio de 2007, la cual tenía —ni más ni menos— el siguiente título: “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal” (Cámara de Diputados, 2007). Desgraciadamente, como muestran en detalle Urzúa y Velázquez (2018), la iniciativa no contribuyó en absoluto a fortalecer el federalismo ni en el caso que nos ocupa, la Ley de Coordinación Fiscal, ni en otras dos reformas propuestas por la misma iniciativa: el cambio de fórmula para el entonces llamado Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, así como el cambio de la naturaleza, de federal a estatal, del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

Este capítulo reseña y complementa las críticas a la actual Ley de Coordinación Fiscal hechas por los autores ya mencionados, además de proponer un nuevo mecanismo de distribución de las participaciones federales; esto último con la esperanza de ayudar a guiar las reformas venideras que se hagan a la actual ley. El trabajo se divide en cuatro secciones. La primera revisa brevemente el sistema de distribución de los ingresos federales en México, así como la fórmula de distribución de participaciones que prevalecía antes de 2008. La segunda sección describe la nueva fórmula adoptada a partir de ese año, así como las consecuencias poco federalistas que se obtienen con ella. La tercera sección presenta una fórmula alternativa que creemos mejora el mecanismo de asignación de las participaciones. Finalmente, la última sección de este capítulo sugiere que es necesario no sólo reformar el actual

pacto fiscal, sino también que es urgente profesionalizar los órganos de asesoría legislativa.

EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) mexicana ha experimentado varias modificaciones a lo largo de los años (véase, por ejemplo, Urzúa 2001). Como ya se mencionó en la introducción, la última reforma de gran calado fue aprobada en 2007 y entró en vigor en 2008, con algunos ajustes posteriores en 2014 y 2016 (véase LCF, 2016). La importancia de la Ley de Coordinación Fiscal radica en que establece de manera precisa las reglas de distribución de recursos federales a los gobiernos estatales y municipales, sobre todo a través de lo que se conoce como las participaciones federales y las aportaciones federales. Estos dos grandes rubros del llamado gasto federalizado corresponden en el presupuesto de egresos a los ramos 28 y 33.¹ El gasto federalizado tiene actualmente un tercer ramo significativo, el 23, el cual incluye las llamadas provisiones salariales y económicas. No obstante, este ramo es más discrecional al no tener como marco normativo la ley en cuestión.

La diferencia fundamental entre las participaciones y las aportaciones federales es que las primeras no están etiquetadas, mientras que las segundas sí lo están. Aunque no nos ocuparemos de estas últimas en el presente capítulo, puede señalarse que entre los destinos específicos de las aportaciones federales se encuentran ocho fondos para financiar necesidades concretas, tales como servicios educativos, seguridad pública, salud y el combate a la pobreza a través de infraestructura social.

Por otro lado, a pesar de no estar etiquetadas, las participaciones federales llegan a los estados y municipios a través de más de una decena de fondos e incentivos económicos diferentes. Entre ellos destacan de manera muy significativa el Fondo General de Participaciones (FGP), para el caso de los estados; y el Fondo de Fomento Municipal, para el caso de los municipios. En las siguientes páginas nos ocuparemos exclusivamente del Fondo General de Participaciones, pero vale la pena señalar que críticas parecidas a las que se harán sobre las fórmulas de repartición del FGP, aplicarían también a las del Fondo de Fomento Municipal, así como, por cierto, a las del llamado Fondo de Fiscalización y Recaudación.

El Fondo General de Participaciones se constituye, según marca el Artículo 2º de la LCF, con el 20% de la recaudación federal participable que

¹ En el caso de la Ciudad de México las aportaciones para los sistemas de educación básica, normal y tecnológica se dan a través del ramo 25, al corresponder su administración al gobierno federal.

obtenga la federación en un ejercicio. Esto es, los recursos obtenidos por todos sus impuestos, así como por los derechos de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por dichas contribuciones y excluyendo una decena de conceptos tales como: el impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos; el impuesto sobre la renta por concepto de salarios por los servidores públicos de los tres niveles de gobierno; y los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa. En el caso de los últimos dos conceptos, y de varios otros, su exclusión del FGP deriva del hecho de que esos recursos sí son transferidos en una segunda etapa a los estados, pero a través de otros fondos.

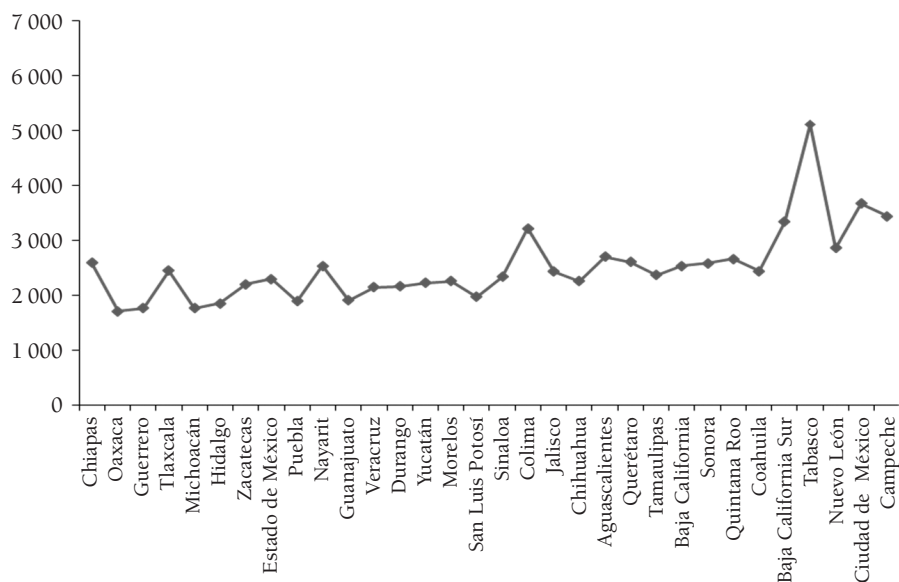
Es importante señalar que las participaciones federales se distinguen de las aportaciones federales no solamente porque no están etiquetadas, sino también porque, en principio, sus fórmulas de distribución están basadas en criterios resarcitorios, antes que en criterios redistributivos como es el caso de las aportaciones. Las fórmulas de distribución de estas últimas, al estar ligadas de manera expresa a necesidades básicas de la población en cada estado (educación pública, salud pública, pobreza, etc.), son eminentemente redistributivas. Además, al seguir las aportaciones implícitamente un criterio poblacional, hay necesariamente un segundo componente también redistributivo, pues como regla general, una entidad federativa con una población relativamente grande tiende, en México, a tener un PIB per cápita menor que el promedio. Hay excepciones como la Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León, pero la relación mencionada sí se aplica, por ejemplo al Estado de México, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Chiapas, Michoacán y Oaxaca (el orden de esta lista y la anterior es por la magnitud de la población). Por otro lado, la distribución de las participaciones federales pretende seguir un criterio resarcitorio; así llamado porque la distribución de ellas debe, en principio, recompensar sobre todo a las entidades con una actividad económica (per cápita) mayor.

Para propósitos del capítulo, cabe hacer notar que la fórmula de repartición del FGP que prevalecía hasta fines de 2007 —analizada por ejemplo en Arechederra y Urzúa (2017)— cumplía, relativamente bien, con tal criterio resarcitorio. La gráfica 1 ilustra lo anterior en el caso de la distribución del Fondo que se hizo en 2007, el último año de la aplicación de la fórmula anterior. En el eje horizontal de la gráfica se presentan las 32 entidades federativas ordenadas por su producto interno bruto per cápita en el año 2007,² y en el eje vertical se muestra el monto per cápita recibido por cada

² Tanto para el ordenamiento dado en esta gráfica como para los datos en las gráficas subsecuentes, se emplea el PIB nominal del año en cuestión de acuerdo con las series del PIB base 2013.

entidad a través del FGP en ese año. Como puede observarse en la gráfica, la antigua fórmula seguía definitivamente un criterio resarcitorio, puesto que hay una tendencia positiva en los montos per cápita a medida que uno avanza sobre el eje horizontal. Dicho sea de paso, los puntos anómalos que caen arriba de la línea de tendencia corresponden a estados petroleros (Campeche y Tabasco), como era quizá de esperarse, o a estados pequeños (Tlaxcala, Nayarit y Colima), pues éstos eran compensados por ley a través del tercer componente de la fórmula de distribución.

GRÁFICA 1
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES PER CÁPITA EN 2007
(ORDENAMIENTO POR EL PIB PER CÁPITA EN 2007)



FUENTE: elaboración de los autores con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DE 2007

A pesar del mencionado carácter resarcitorio de la fórmula entonces vigente, en junio de 2007 el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados la “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal”. Entre otras consideraciones, algunas ya mencionadas en la introducción, tal iniciativa señalaba lo siguiente (Cámara de Diputados, 2007, p. 7):

Las actuales fórmulas de distribución de las participaciones y aportaciones federales son complejas y contienen elementos que han llevado a que las transferencias per cápita tengan una estructura ajena a los planteamientos federalistas originales. En alguna medida, el problema ha sido que el mismo fondo busca ser resarcitorio y redistributivo a la vez, lo cual es imposible [...].

Se propone redefinir los tres componentes de distribución del Fondo General de Participaciones, a fin de eliminar el componente redistributivo que neutraliza el mejor desempeño tributario y de actividad económica y hacer que las participaciones per cápita tengan una relación más estrecha con la actividad económica de las entidades federativas y otorguen verdaderos incentivos para la recaudación.

Los dos párrafos anteriores son ciertamente razonables. Pero, como se verá enseguida, lo que ya no resultó tan razonable fue la nueva fórmula de distribución del FGP propuesta, la cual sigue vigente hasta hoy en día. Por cierto, vale la pena anotar que la iniciativa citada fue aprobada apresuradamente por los legisladores unos pocos meses después de su presentación por el Ejecutivo. De tal forma que la reforma acabó entrando en vigor ya en el año 2008.

La fórmula actual que priva desde entonces emplea varios símbolos que conviene primero definir. En lo que sigue se denota con $P_{i,t}$ el monto proveniente del Fondo General de Participaciones recibido por la entidad federativa i ($= 1, \dots, 32$) en el año t . Por otro lado, $P_{i,07}$ denota el monto recibido por la entidad i en 2007 bajo la ley anterior. Además, se define el incremento total en el Fondo General de Participaciones que tuvo lugar entre el año 2007 y el año t como $\Delta FGP_{07,t} = FGP_t - FGP_{07}$.

Habiendo definido lo anterior, la fórmula de distribución del FGP vigente a partir de 2008, de acuerdo con el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, está dada por:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t}), \quad (1)$$

donde $C1_{i,t}$, $C2_{i,t}$ y $C3_{i,t}$, son llamados en la Ley de Coordinación Fiscal como los “coeficientes de distribución”, y además los dos últimos como “incentivos recaudatorios”. Éstos son definidos a continuación.

Si para cada entidad i se denota con n_i la última información oficial de su población y con $PIB_{i,t}$ su producto interno bruto nominal, el primer coeficiente de distribución puede entonces definirse como:

$$C1_{i,t} = \frac{(PIB_{i,t-1}/PIB_{i,t-2})n_i}{\sum_k (PIB_{k,t-1}/PIB_{k,t-2})n_k}. \quad (2)$$

Este coeficiente tiene en principio, un carácter resarcitorio, pues pretende, otra vez en principio, recompensar la actividad económica de cada entidad.

Para establecer los otros dos coeficientes de distribución es necesario definir ahora la variable $E_{i,t}$. Ésta representa no sólo la recaudación de los impuestos y derechos del estado i en el año t , sino también la recaudación del impuesto predial y los derechos por el suministro de agua por parte de todos los municipios del estado. Usando esta nueva variable, el primero de los dos “incentivos recaudatorios” está dado por:

$$C2_{i,t} = \frac{\Delta E_{i,t-1} n_i}{\sum_k \Delta E_{k,t-1} n_k} \quad \text{Donde} \quad \Delta E_{i,t} = \frac{1}{3} \sum_{j=1}^3 \frac{E_{i,t-j}}{E_{i,t-j-1}}. \quad (3)$$

Nótese que, extrañamente, en el Artículo 2 de la LCF el símbolo Δ se emplea de dos maneras radicalmente diferentes. En la ecuación (1) como un operador de diferencias, lo cual coincide con su uso normal en matemáticas, y en la ecuación (2) como un operador que denota promedios móviles, lo cual nunca habían visto estos autores en la literatura. Finalmente, de acuerdo con la ley el otro supuesto incentivo recaudatorio está dado por:

$$C3_{i,t} = \frac{E_{i,t-1} n_i}{\sum_k E_{k,t-1} n_k}. \quad (4)$$

A pesar de la concienzuda elaboración que parecería haberse dado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para proponer a los legisladores el empleo de los coeficientes (2)-(4), no es difícil evidenciar los errores aritméticos que hacen que esos coeficientes no cumplan con el propósito para lo que fueron diseñados.³ El error más evidente, y más dañino, se da en los cocientes del PIB en la ecuación (2). En efecto, el cociente de esa variable en dos años consecutivos no es igual a la tasa anual de crecimiento del PIB, digamos g , sino más bien es igual a la tasa bruta $(1+g)$. Lo que hace una gran diferencia: no es lo mismo premiar a un estado que crece a un 5% anual en lugar del 2% del crecimiento promedio (el primer porcentaje es 2.5 veces mayor que el otro), y otra muy diferente es premiarlo porque su coeficiente es 1.05 en lugar de 1.02, pues estos dos últimos números son muy similares. Por ello, al contrario del espíritu original establecido en la propia Ley

³ Como muestran Arechederra y Carbajal (2017), en la fórmula hay también varios errores estadísticos. Por ejemplo, la ecuación (2) utiliza el PIB nominal de cada estado y no el PIB real. Aunque parecería a primera vista que esto no es un problema, pues los cocientes eliminarían

de Coordinación Fiscal, el primer coeficiente acaba siguiendo, desgraciadamente, casi un mero criterio poblacional:

$$Cl_{i,t} = \frac{\frac{PIB_{i,t-1}}{PIB_{i,t-2}} n_i}{\sum_k \frac{PIB_{k,t-1}}{PIB_{k,t-2}} n_k} = \frac{(1+g_i)n_i}{\sum_k (1+g_k)n_k} = \frac{n_i}{\sum_k \frac{(1+g_k)}{(1+g_i)} n_k} \approx \frac{n_i}{\sum_k n_k} \quad (5)$$

Dicho error se reproduce, obviamente, de manera similar en la ecuación (3).

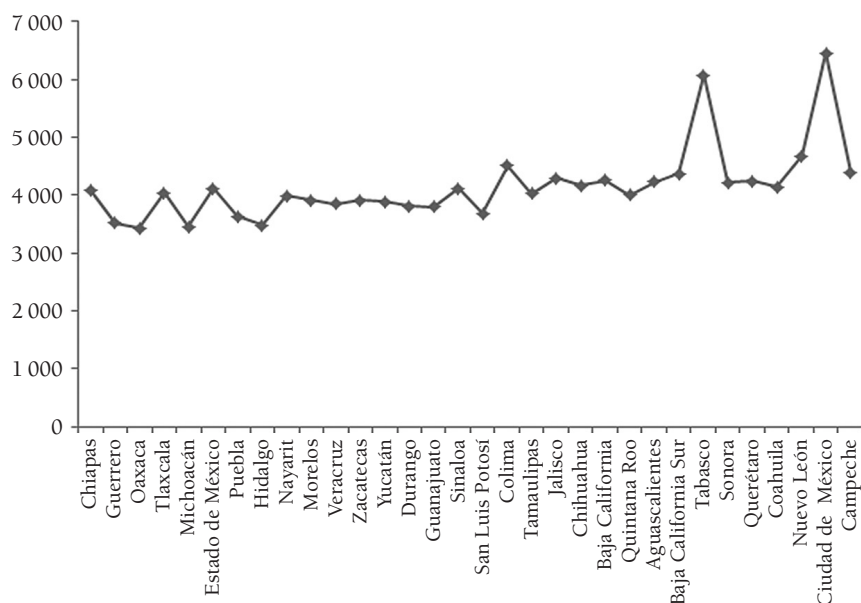
Pero el recuento de la desafortunada historia aún no termina, pues el último coeficiente de distribución, definido en la ecuación (4), es también conceptualmente erróneo. En efecto, los incentivos dados por esa ecuación no recompensan la capacidad recaudatoria, dado que el esfuerzo fiscal de cada estado debe ser medido en términos de su base tributaria potencial (típicamente el PIB). La ecuación más bien premia la proporción de los ingresos tributarios de un estado respecto al resto y, una vez más, la magnitud de su población relativa. Así, quienes terminan por ser recompensados de acuerdo con la ecuación (4) son los estados más poblados, y no necesariamente los más eficientes en términos recaudatorios.

Habiendo conjuntado los tres errores mencionados en cada una de las ecuaciones (2)-(4), no debería sorprender a nadie que las entidades ineficientes en términos fiscales (y económicos en general) pero altamente pobladas, como el Estado de México, actualmente obtengan, de acuerdo con la LCF, participaciones federales sustantivamente mayores que las que merecerían de acuerdo con el espíritu de la ley. Y esto en detrimento del resto, por ser la distribución de las participaciones un juego de suma cero (véase Arechederra y Urzúa, 2017, para estimaciones de los ganadores y los perdedores).

Lo anterior se ejemplifica en la gráfica 2, donde se muestra que la actual distribución de las participaciones federales no está siendo determinada por criterios resarcitorios sino fundamentalmente por la población relativa en cada entidad, como puede discernirse de la pendiente casi plana de la gráfica 2. Así, no debe sorprender que una entidad como el Estado de México, la sexta más pobre en términos del PIB per cápita, acabe por tener participaciones per cápita que son mayores que las correspondientes al promedio de todas las entidades de la República.

los deflatores implícitos en las variables reales, esto es incorrecto. El problema es que los deflatores no son iguales para cada estado, en virtud de que la estructura de producción varía significativamente de un estado a otro.

GRÁFICA 2
FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES PER CÁPITA EN 2016
(ORDENAMIENTO POR EL PIB PER CÁPITA EN 2015)



FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

UNA NUEVA FÓRMULA

Si la actual Ley de Coordinación Fiscal aprobada en 2007 es lesiva y, en efecto, viola el espíritu mismo del federalismo mexicano, ¿cómo se podría corregir el entuerto? Una posibilidad es desechar la nueva fórmula y volver a usar la que prevaleció hasta 2007, la cual, como puede comprobarse comparando las gráficas 1 y 2, representa de manera mucho mejor el criterio resarcitorio postulado por la ley. Más puntualmente, la reversión a la antigua ley no sería exactamente así, pues esta vez podría emplearse el PIB estatal como una mejor medida de la actividad económica que la variable proxy que se empleaba en décadas pasadas (al no contarse entonces con tal medida oficial).

Ésa es una posibilidad, ciertamente. No obstante, con el propósito de ayudar al diseño de una mejor Ley de Coordinación Fiscal, en esta sección presentamos una nueva fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones (la cual, por extensión, puede utilizarse, *mutatis mutandis*, en las fórmulas de distribución de otros fondos). Esta nueva fórmula premia, por un lado, el crecimiento económico y alienta a los estados y municipios a generar in-

gresos tributarios locales. Por otro lado, también atiende a las necesidades de gasto social de cada estado, a través de un componente ligado al tamaño relativo de su población. De tal suerte que la nueva fórmula considera tanto criterios resarcitorios como redistributivos.

En lo que sigue $P_{i,t}$ denota, como antes, el monto proveniente del Fondo General de Participaciones recibido por la entidad federativa i ($= 1, \dots, 32$) en el año t . Por otro lado, si s es el último año en que la actual fórmula estaría vigente, $P_{i,s}$ denota el monto recibido por la entidad i en ese último año. Tras esas definiciones puede establecerse, también de manera similar a la sección anterior, la expresión $\Delta FGP_{s,t} = FGP_t - FGP_s$. No obstante, al contrario de lo que se estableció con anterioridad, en lo que sigue el PIB denota ahora el producto interno bruto *real*, no nominal, para cada estado.

Habiendo establecido lo anterior, se propone que la nueva distribución del FGP esté dada por la fórmula en donde hay tres nuevos coeficientes de distribución, a ser descritos en seguida. Nótese de paso que las ponderaciones en la ecuación (6) siguen un patrón similar al de la fórmula actual simplemente por razones de comparación, pero no tienen por qué serlo así.

$$P_{i,t} = P_{i,s} + \Delta FGP_{s,t} (0.6A1_{i,t} + 0.3A2_{i,t} + 0.1A3_{i,t}). \quad (6)$$

El primer coeficiente se deriva de un criterio compensatorio (resarcitorio) y es como sigue:

$$A1_{i,t} = \frac{s_{i,t-1} (PIB_{i,t-1} / PIB_{i,t-2})}{\sum_k s_{k,t-1} (PIB_{k,t-1} / PIB_{k,t-2})}, \quad (7)$$

donde $S_{i,t-1}$ es la proporción del PIB real de cada entidad federativa respecto al total nacional, en el año inmediatamente anterior para el que se realiza el cálculo. Esta construcción permite ponderar la contribución de cada entidad federativa a la actividad económica del país, para así compensarles por la pérdida de ingresos que tuvieron al ceder potestades fiscales.

Ahora bien, para premiar a las entidades más exitosas en la recaudación de sus propios ingresos tributarios locales, el segundo coeficiente se basa en el esfuerzo fiscal:

$$A2_{i,t} = \frac{E_{i,t-1} / PIB_{i,t-1}}{\sum_k E_{k,t-1} / PIB_{k,t-1}}, \quad (8)$$

donde, como antes, $E_{i,t-1}$ representa la última información conocida de la recaudación de impuestos y derechos de cada entidad, así como la recau-

dación del impuesto predial y los derechos por el suministro de agua por parte de sus municipios.

Finalmente, como era el caso de uno de los coeficientes de la fórmula que prevalecía hasta 2017, el tercer coeficiente postula de manera abierta el criterio redistributivo a través de la proporción de la población residente en cada entidad:

$$A3_{i,t} = \frac{n_i}{\sum_k n_k} . \quad (9)$$

Este último coeficiente no debe sorprender ni siquiera a los diseñadores de la fórmula actual, pues ya mostramos que los dos coeficientes en las ecuaciones (2) y (3) son en el fondo similares al dado en (9); aunque en esta nueva propuesta la ponderación del coeficiente es de un décimo, y no como en la fórmula actual de nueve décimos.

Teniendo en cuenta las ecuaciones (6)-(9), la gráfica 3 muestra las participaciones per cápita provenientes del FGP que las entidades federativas hubieran recibido en el año 2016 de corregirse la fórmula como sugerimos. Es evidente en la gráfica que mientras mayor es el PIB per cápita de una entidad federativa y/o mayor es su esfuerzo recaudatorio, mayores son las participaciones per cápita que recibiría.

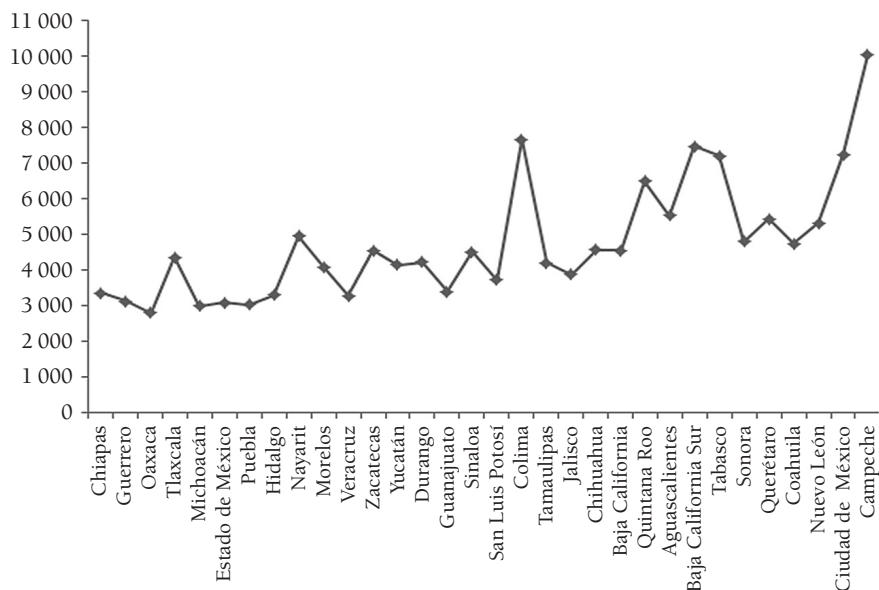
Esto es, la fórmula propuesta aquí restauraría el criterio resarcitorio que la actual ley no contempla ni lejanamente.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Este trabajo ha documentado de manera fehaciente los errores conceptuales que existen en la actual fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones. Por lo tanto, no resta más que subrayar la necesidad de una nueva reforma para incorporar correctamente en la ley los criterios resarcitorios y redistributivos adecuados.

El proceso legislativo que lleve a esa nueva reforma deberá ser transparente y buscando la participación activa no sólo del gobierno federal, sino también de los gobiernos estatales y municipales. Sobra añadir que el Congreso deberá establecer las normas y principios del nuevo sistema de distribución sin responder a intereses políticos de grupos específicos (Ahmad y Searle, 2006). Además, antes de cualquier reforma en materia económica, el Congreso deberá profesionalizar de manera muy significativa a todo el personal que brinda asesoría y apoyo técnico a los legisladores.

GRÁFICA 3
SIMULACIÓN DE LAS PARTICIPACIONES PER CÁPITA EN 2016
CON LA FÓRMULA (6)-(9)
(ORDENAMIENTO POR EL PIB PER CÁPITA EN 2015)



FUENTE: estimaciones propias usando la nueva fórmula sugerida y datos de la SHCP.

Al respecto, como ya hemos insistido en otro lugar (Urzúa y Velázquez, 2018), el Congreso de la Unión podría aprender mucho del Congreso de los Estados Unidos de América. En efecto, en ese país existen no uno sino dos organismos encargados de asesorar a los congresistas en materia económica. El primero es el Joint Economic Committee of Congress (Comité Económico Conjunto del Congreso). El segundo, aún más importante, respetado y temido, es el Congressional Budget Office (Oficina de Presupuesto del Congreso), quien brinda a los legisladores asesoría de mucha altura y siempre desde una óptica apartidista. Esperemos que no sea una quimera el pensar que algún día el Congreso de la Unión decidirá tener un organismo semejante.

BIBLIOGRAFÍA

Ahmad, Ehtisham y Bob Searle (2006), "On the Implementation of Transfers to Subnational Governments", en Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio

- (eds.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing, pp. 381-404.
- Arechederra, Fernando K. y Alan Carbajal (2017), “Errores estadísticos en la Ley de Coordinación Fiscal, una nota”, en *Estudios Económicos*, vol. 32, núm. 2, pp. 317-345.
- Arechederra, Fernando K. y Carlos M. Urzúa (2017), “La Ley de Coordinación Fiscal en México, una crítica aritmética”, en *Sobre México*, vol. 3, núm. 1, pp. 4-13.
- Cámara de Diputados (2007), “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones fiscales para fortalecer el federalismo fiscal”, en *Gaceta Parlamentaria*, 2280-Anexo II (21-06-2007).
- Herrera, Arturo, (2012), “Population Bias in the Mexican Federal Participation System”, Working Paper Series on Public Sector Management, Washington, D.C., World Bank.
- Ley de Coordinación Fiscal, (2016), Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* (18-07-2016), México.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (2016), *Revenue Statistics 2016*, París, OECD.
- Urzúa, Carlos M. (2002), “Vicisitudes del federalismo mexicano”, en José Luis Calva (coord.), *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad*, vol. 1, Ciudad de México: Casa Juan Pablos.
- Urzúa, Carlos M. y Alberto Velázquez (2018), “Errores fiscales en el ámbito federal”, por aparecer en Alfonso Mendoza (coord.), *Finanzas públicas, gobiernos locales y federalismo fiscal en México*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL: ¿COORDINACIÓN O SUBORDINACIÓN?

MARCELA ASTUDILLO MOYA*

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente capítulo es examinar la distribución de potestades impositivas entre los tres ámbitos de gobierno que conforman la nación mexicana (federación, estados y municipios) para debatir la disyuntiva entre la coordinación y la subordinación de los gobiernos subnacionales respecto a la federación. Dicha distribución es de gran actualidad no sólo en lo teórico sino también en la práctica. El tema es motivo de análisis tanto en los estados federales, como en los países de régimen unitario, como Francia.

Una de las características esenciales del federalismo desde un punto de vista político es la división de competencias entre un gobierno general que abarca a toda la nación y los gobiernos locales que lo integran, entre los cuales se presupone debe haber coordinación en lugar de subordinación (Wheare, 1963). La falta de descentralización trae consigo la dependencia y con ello la subordinación de los gobiernos subnacionales.

A pesar de que la Constitución mexicana consagra la soberanía de las entidades federativas, y la autonomía de los municipios, en la práctica las potestades tributarias están centralizadas en el gobierno federal, lo cual es contrario a la naturaleza misma del federalismo. Un tema recurrente a lo largo de la historia de México ha sido el fortalecimiento del federalismo. Por ejemplo, en la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal se señala: “estamos convencidos de que una mejor distribución del ingreso fiscal entre federación y estados y una reasignación de atribuciones entre unos y otros, constituye un instrumento idóneo para el fortalecimiento de nuestro federalismo” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1979:52-53). En el

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (p. 139) se reconoce que “muchos males se explican por un centralismo absorbente, un federalismo simulado [...]”. De tal manera que se propone como estrategia para lograr avanzar hacia un auténtico federalismo “la descentralización de facultades, funciones, responsabilidades y recursos. Se incentivará una recaudación local de impuestos estatales y municipales con alto sentido de responsabilidad”. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (p. 95) se insiste en la necesidad de “que el país cuente con “bases federalistas sólidas”. Se señala como estrategia “dotar de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales mediante un nuevo pacto fiscal federalista”, además de “contribuir al fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de los municipios”. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se sostiene que se necesita “revisar el marco del federalismo fiscal para fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y municipios” (p. 86). También se reconoce en este último Plan que una alta centralización de facultades y recursos “han profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios” (p. 14). Como se observa, ha sido una preocupación constante en el discurso el fortalecimiento del federalismo lo que implica la necesidad de descentralizar potestades, tales como las tributarias.

Ahora bien, resulta fundamental responder a la siguiente pregunta: ¿qué ámbito de gobierno debe cobrar los impuestos? Diversos autores han tratado de responderla, el consenso muestra que el más indicado para ejercer funciones de ingreso y gasto debería ser el ámbito local, porque se encuentra más cercano al ciudadano. Pero es difícil poner en práctica este principio, por las posibles externalidades, distorsiones resultantes de la movilidad de factores y economías de escala. Todos estos elementos pueden hacer que las decisiones del gobierno federal sean más eficientes que las de los gobiernos locales.

Para autores como Watts (2000) los criterios fundamentales para distribuir los impuestos entre los distintos ámbitos de gobierno son dos: el primero es la eficiencia administrativa y, el segundo, es la naturaleza de los efectos económicos derivados del gravamen. La eficiencia administrativa depende de la capacidad de la autoridad fiscal para obtener la información que permita determinar el impuesto que deben pagar los contribuyentes. Difícilmente podrá un gobierno municipal, por ejemplo, determinar el ingreso obtenido por inversiones de sus residentes en otros municipios o tener conocimiento de las propiedades que posean en otras áreas. Por lo general, cuanto mayor es la jurisdicción política, menores serán las actividades gravables que no se completen dentro de sus límites (Retchkiman, 1981). Por lo que el gobierno federal puede determinar y administrar la mayoría de los impuestos con mayor eficiencia que los gobiernos subnacionales.

Desde un punto de vista económico, el problema es la posibilidad de migración de la base imponible. Cuando ésta es fácil, el contribuyente puede abandonar la jurisdicción o transferir sus actividades gravables a las localidades circunvecinas donde no se cobre el impuesto o sea menor. Con lo cual la unidad gubernamental que intentó imponer el gravamen o incrementó su tasa, obtendrá rendimientos escasos con los consiguientes efectos económicos adversos.

Para Laurent (2009) muchos impuestos pueden ser recaudados con mayor grado de eficiencia por el gobierno federal, mientras que muy pocos pueden administrarse adecuadamente por los gobiernos municipales; por ejemplo, pueden gravar adecuadamente la propiedad raíz y ciertos tipos de propiedad tangible, debido a que estas unidades gubernamentales cuentan con la información necesaria, la migración de la base imponible es imposible y no aparecen problemas de conflictos interjurisdiccionales. Las entidades federativas o provincias ocupan una posición intermedia; aunque cabe subrayar que depende de la naturaleza del gravamen la posibilidad de que sea manejado más adecuadamente por alguno de los tres ámbitos de gobierno. Como resultado de los criterios señalados anteriormente para una distribución óptima de los impuestos, los gobiernos subnacionales por lo general necesitan más recursos de los que pueden recaudar, ya que los impuestos que tienen mayor facilidad de cobrar no proveen los fondos necesarios para cubrir sus necesidades. Por otra parte, el gobierno federal tiene la posibilidad de lograr mayores recursos impositivos que le permiten financiar con mayor facilidad sus actividades.

Así, los gobiernos subnacionales carecen de las fuentes adecuadas de financiamiento para cubrir los gastos derivados de los servicios públicos que les demanda su población y cuya tendencia es a incrementarse continuamente, por otra parte, como ya se señaló es el ámbito de gobierno donde se puede presentar una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control de gasto. Ahora bien, ¿cómo se distribuyen los ingresos impositivos en México?, ¿quién cobra los impuestos: la federación, las entidades federativas o los municipios?

EL REPARTO DE LAS POTESTADES TRIBUTARIAS EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

En la Constitución de 1917 se establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos públicos tanto de la federación, como del estado y municipios en que se resida. Se considera que la federación tiene competencia fiscal ilimitada al establecer que el Congreso tiene facultad para imponer

las contribuciones necesarias a fin de cubrir los gastos públicos (artículo 73, fracción VII), con lo cual se presenta la posibilidad de concurrencia de facultades entre federación y entidades federativas, esto es, ambos pueden establecer gravámenes sobre las mismas fuentes. Además, se atribuyeron exclusivamente a la federación los gravámenes sobre el comercio exterior.

En cuanto a las entidades federativas, se les prohíbe cobrar alcabalas, emitir estampillas y papel sellado, así como tener disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras. Por otra parte, las entidades federativas tienen poderes reservados en todas aquellas facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales.

Este reparto de potestades tributarias dio lugar a que las fuentes de riqueza fueran objeto de dos o más gravámenes simultáneos, creados y administrados por autoridades diversas (federales, estatales y municipales) y con reglas y objetivos diferentes. Cuando se celebró la Primera Convención Nacional Fiscal en 1925 había más de 100 impuestos diferentes, lo cual hacía muy complejo el sistema y aumentaba de forma desproporcionada e injustificable los gastos de recaudación, inspección y administración de los gravámenes, con lo cual el contribuyente tenía que enfrentar diferencias de cuotas, de reglamentación, de plazos y épocas de pago (Beteta, 1951). Estas situaciones pueden complicar el sistema fiscal, con los efectos adversos correspondientes, pues se constituyen en uno de los mayores obstáculos que se oponen a la unidad de la economía nacional, frenando con ello el desarrollo económico.

La falta de coordinación en el ejercicio por la federación y los estados del poder tributario puede dificultar el establecimiento de una presión fiscal adecuada que cuando es insuficiente, será imposible para el gobierno cumplir con las funciones que tiene asignadas. Por el contrario, si es excesiva pueden afectarse los niveles de producción, trabajo e incluso de recaudación porque se fomentará la evasión fiscal (McLure, 2004). Además de todas las complicaciones que pueden dar lugar leyes distintas, confusas y en ocasiones que persiguen fines diversos. ¿Cómo se enfrenta en México esta problemática?

LAS PARTICIPACIONES: ¿CLAVE DE LA SOLUCIÓN?

Como afirma Greffe (2005), las disposiciones constitucionales tienen una gran relevancia en la solución de la problemática fiscal de un Estado federal; pero no pueden impedir a largo plazo la ampliación de las facultades impo-

sitivas de la federación; máxime si, como en el caso de México, se deja la puerta abierta para que esto suceda.

El proceso de apropiación por parte del gobierno federal de las principales fuentes tributarias se inicia con el impuesto a la extracción de petróleo, creado en 1912 y diez años después, las entidades federativas (tomando en cuenta la ubicación de los pozos cuando se tratara de petróleo crudo y de las refinerías si se trataba de derivados) obtuvieron una participación del 5% del producto de dicho impuesto. Precisamente con este decreto se establece el principio de conceder participaciones a los estados en ciertos impuestos federales. Con el tiempo las participaciones se diversificaron, así como las cuotas. Esta situación se fortaleció, institucionalizándose por medio de leyes especiales para regular el pago de participaciones, como es el caso de la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas de 1948. En 1953 se emite la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, la cual fue el ordenamiento central que rigió al sistema de participaciones durante 26 años (Astudillo, 1999).

Este proceso de delimitación de las facultades impositivas a favor del gobierno federal culmina con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 en la que se da tal preponderancia a las participaciones que prácticamente se les considera como la única forma posible de coordinación. Dicha coordinación consiste en otorgar a las entidades federativas parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que suprimieran o no decretaran gravámenes locales similares. Mediante este sistema de coordinación los gobiernos estatales renuncian a exigir un impuesto, a cambio de recibir una parte de los ingresos que se obtienen. Así, el gobierno federal centraliza la recaudación y administración del impuesto y los gobiernos estatales únicamente reciben una participación. En el cuadro 1 se observa que las fuentes impositivas de mayor importancia desde un punto de vista recaudatorio los centraliza el gobierno federal; mientras que a las entidades federativas y municipios les quedan las fuentes de menor importancia recaudatoria.

De los ingresos tributarios como se observa en el cuadro 1, corresponden al gobierno federal, entre otros el Impuesto sobre la Renta, que comprende tanto los impuestos a cargo de personas morales como de las personas físicas (Astudillo, 2009). Los Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) que gravarán en 2017 los combustibles automotrices, bebidas alcohólicas, cervezas y bebidas refrescantes, tabacos labrados, juegos con apuestas y sorteos, redes públicas de telecomunicaciones, bebidas energizantes, bebidas saborizadas, alimentos no básicos con alta densidad calórica, plaguicidas, combustibles fósiles. Solamente los consumos que estén exentos del pago del IVA podrán ser gravados por los gobiernos estatales.

CUADRO 1
IMPUESTOS RECAUDADOS POR ÁMBITO GUBERNAMENTAL

<i>Impuestos federales</i>	<i>Impuestos estatales</i>	<i>Impuestos municipales</i>
Impuesto sobre la Renta	Impuesto sobre nóminas	Impuesto predial
Impuesto al Valor Agregado	Impuesto sobre hospedaje	Instrumentos públicos y operaciones contractuales
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)	Impuesto sobre enajenación de bienes raíces y traslado de dominio de bienes inmuebles.	
Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)	Impuesto sobre enajenación de vehículos de motor usados y bienes muebles usados	Otros
Impuestos al comercio exterior	Impuesto sobre ejercicio de profesiones y/o honorarios	
Accesorios	Impuesto sobre actividades mercantiles	
Impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos	Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos	
	Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	
	Impuesto sobre actividades industriales	
	Impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos de más de 10 años	
	Adicionales Para educación Para obras de infraestructura urbana	

FUENTE: SHCP, Ley de Ingresos de la Federación 2017 e INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Hay cuatro impuestos estatales que gravan esta materia: el impuesto sobre hospedaje, el impuesto sobre espectáculos públicos y, además, hay otros impuestos estatales sobre consumos específicos que están exentos del IVA, como son los impuestos a la enajenación de bienes raíces y el traslado de dominio de bienes inmuebles. Las entidades federativas tienen la facultad para imponer un gravamen general a las ventas de consumo final.

Al revisar las fuentes de ingreso público de las entidades federativas se deben tener en cuenta las restricciones a las que se enfrentan éstas y los municipios, tanto por mandato constitucional como por la suspensión de impuestos al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En cuanto a los ingresos tributarios de las entidades federativas es importante resaltar que hay una gran diversidad de gravámenes como puede verse en el cuadro 1, de los cuales los más importantes por su potencial recaudatorio son: *a)* nóminas, vigente en 26 entidades federativas y la Ciudad de México; *b)* prestación de servicios de hospedaje, esta fuente la gravan 29 estados y la Ciudad de México, en las restantes dos entidades son municipales; *c)* enajenación de vehículos de motor usados y bienes muebles usados, este gravamen lo cobran 29 entidades federativas y *d)* tenencia o uso de vehículos de más de diez años, se cobra en 13 estados y la Ciudad de México. Es importante señalar que en estos tributos hay cierta diversidad. Por ejemplo, las tasas del impuesto sobre nóminas presentan un rango de 0.5% hasta 3.0%. En el caso del impuesto al hospedaje, las tasas oscilan entre 2 y 3 por ciento.

Por lo que se refiere a los ingresos tributarios de los municipios, el principal impuesto con el que cuentan ha sido el impuesto predial, que grava la propiedad o posesión del suelo y construcciones. El segundo en importancia es el impuesto sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales, el cual grava las operaciones de transmisión de la propiedad, como son la compraventa, la donación, la prescripción, la dación en pago, la constitución de usufructos y fideicomisos, la permuta, y otros.

Como se observa, la distribución de potestades tributarias entre los tres ámbitos de gobierno explica la centralización de los recursos tributarios en el gobierno federal, así en 2014 la captación de éste en el total de ingresos tributarios es de 93.9%; el de las entidades federativas 4.4% y, el de los municipios 1.6% (OECD, 2017). Resulta obvio que las decisiones de política fiscal de mayor importancia las toma el gobierno federal y los subnacionales están subordinados a las decisiones de aquél.

Ahora bien, en relación con el PIB, como se observa en el cuadro 2, durante el periodo de 1980 a 2013, se registra un decremento, pues los ingresos tributarios del gobierno federal representaron 12% del PIB en 1980 y el 10.7% en 2013; aunque para 2014 se registra un ligero incremento hasta 11.1%

(véase cuadro 2). La recaudación impositiva de las entidades federativas en 1980 representó el 0.3% del PIB y en 2014 el 0.7%. Los ingresos tributarios municipales solamente significaron en 1980 el 0.1% del PIB y en el año 2014, último año que se cuenta con cifra disponible, el 0.2 por ciento.

CUADRO 2
INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

<i>Años</i>	<i>Gobierno federal</i>	<i>Entidades federativas</i>	<i>Municipios</i>
1980	12.0	0.3	0.1
1990	9.9	0.3	0.2
2000	10.4	0.3	0.1
2013	10.7	0.6	0.2
2014	11.1	0.7	0.2

FUENTE: 1980-2014, OECD, Revenue Statistics; *OECD Countries: Comparative Tables*, OECD Statistics.

Esta situación da lugar a un desequilibrio fiscal vertical que ocurre cuando los ingresos asignados constitucionalmente al gobierno federal (como en el caso de México) y a los subnacionales no corresponden a sus responsabilidades de gastos. De acuerdo con datos del IMCO (2013) de 2000 a 2011, en promedio solamente el 7.9% del gasto de las entidades federativas fue financiado con ingresos propios. En 2016 dicho porcentaje fue de 6.1%. Este tipo de desequilibrios suele ocurrir entre otras razones porque el gobierno federal tiene una mayor capacidad para el manejo de los impuestos más importantes desde el punto de vista recaudatorio; mientras que algunas de las responsabilidades de gasto de mayores costos como salud, educación y servicios sociales han sido usualmente considerados mejor administrados en el ámbito estatal donde las circunstancias particulares pueden ser tomadas en cuenta. Para cubrir esta brecha entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales, en México se ha recurrido a las participaciones (transferencias no condicionadas), aportaciones (transferencias condicionadas) y deuda pública.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES

Es importante subrayar que no existe un solo sistema de coordinación, sino que varía en función de los objetivos que pretenda alcanzar el país que lo

establezca (Horst, 2010). Como se ha señalado anteriormente, en México desde hace aproximadamente un siglo se considera que los impuestos¹ únicamente se pueden coordinar con el sistema de participaciones, el cual, usado de manera exclusiva, ha dado lugar a la pérdida de la autonomía local, subordinando a este ámbito de gobierno al federal.

En la teoría del federalismo fiscal, las participaciones tienen una gran importancia, ya que es común que los gobiernos subnacionales carezcan de los recursos necesarios para hacer frente a los requerimientos de servicios públicos, las participaciones pueden ser un mecanismo de financiamiento, de ahí que se utilizan en numerosos países. La característica de los ingresos obtenidos mediante la participación en los impuestos es que pueden ser gastados por las haciendas estatales sin ninguna condición, lo cual no las exime de la obligación de rendir cuentas. Por otra parte, este sistema tiene todas las ventajas administrativas derivadas de que un solo ámbito de gobierno exija el gravamen; evita la doble imposición, facilita la unidad de la política fiscal y además, por este medio, como señala Retchkiman (1981), los estados estarán en posibilidad de ampliar el número de tributos que utilicen, pues podrán participar en impuestos que les resultaría muy oneroso (o definitivamente no podrían) recaudar, con lo que se solucionaría, en cierta medida, el problema de la inadaptabilidad de algunos impuesto para las haciendas estatales.

Desventajas

Este mecanismo también tiene serios inconvenientes. Desde un punto de vista político es la subordinación de las haciendas estatales al perder su autonomía fiscal, ya que una vez establecidas las bases de la participación, el gobierno federal centraliza los ingresos y esto mismo produce cierta inflexibilidad de las haciendas estatales para adaptar la recaudación a sus necesidades presupuestarias. Otra desventaja es la dificultad para gravar según el principio del beneficio, ya que para el contribuyente es imposible saber el destino de los impuestos que paga. Por otra parte, en ciertas circunstancias, presentes sobre todo en los países subdesarrollados, resulta desventajosa la estrecha relación entre el nivel de recaudación del gobierno federal y el de los estados, cualquier baja en aquél, necesariamente repercutirá en éstos (Córdoba, 2010).

Además, se presentan dificultades con el método de distribución que se adopte. Si el criterio de distribución es el origen geográfico de los ingresos,

¹ A partir de 1982 se coordinan bajo este mismo sistema de participaciones a los derechos.

entonces se favorecerá la mayor desigualdad entre los estados,² porque generalmente sus necesidades de recursos están en proporción inversa a su riqueza, y de esta manera se deja sin resolver uno de los problemas más importantes de las relaciones fiscales intergubernamentales o sea, el que se deriva de los distintos grados de capacidad de los estados para recaudar los impuestos que les permitan satisfacer la demanda de servicios públicos. Utilizar algún otro criterio significará seguramente que los impuestos en participación se conviertan en una subvención. Si se parte de un fondo fijo a repartir, cualquier cambio en el método de distribución de las participaciones beneficiará a ciertas entidades federativas, pero perjudicará en la misma medida a otras. En conclusión, el sistema de participaciones es de gran utilidad siempre que los gobiernos subnacionales se encarguen de definir su política fiscal y por ende de recaudar los impuestos que requieran para cubrir sus necesidades de gasto y las participaciones se utilicen para cubrir desequilibrios horizontales o regionales, como en el caso de Canadá que se utilizan para transferir recursos de las provincias más ricas a las más pobres.

- Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) constituye la columna vertebral del Sistema Nacional de Coordinación. En el artículo primero se señala que su objetivo es

[...] coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativa, así como con los municipios y demarcaciones territoriales; para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Además se establece que la información financiera relativa a la coordinación fiscal se debe regir por los principios de transparencia en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Con la LCF de 1980 se determina el monto de las participaciones globalmente, ya que se hace con base en el total de los ingresos tributarios de la federación³ y los diferentes procedimientos de participación se reúnen en

² Conviene aclarar que la participación no se justifica por sus propiedades redistributivas pues, como afirma Oates (1972) su único propósito es solucionar coordinadamente los problemas de insuficiencia financiera.

³ Al importe total de los impuestos a repartir se le denomina recaudación federal participable.

uno, con lo cual se agiliza la determinación del monto y la entrega de las participaciones correspondientes a los estados de los diversos gravámenes. En la primera versión de la LCF se tomaban como participables todos los impuestos federales. Sin embargo, con el tiempo el concepto de recaudación federal participable ha variado, presentándose de nuevo la tendencia a manejar de manera diferente las participaciones en los diversos impuestos, complicando así la determinación de su monto. Por ejemplo, en la versión vigente en 2017 de la LCF no se incluirá en la recaudación federal participable (RFP) al impuesto sobre la renta por concepto de salarios de los servidores públicos ni el relacionado con los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, tampoco el impuesto sobre automóviles nuevos, así como una parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios.

La ley original establecía tres fondos:

a) Fondo General de Participaciones, se constituía con el 13.0% del total de los ingresos impositivos anuales de la federación⁴ más el porcentaje que represente, en dichos ingresos, la recaudación en 1978 de los gravámenes locales o municipales que las entidades convinieron en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Este fondo por su magnitud es el más importante. Como se observa, nació con un carácter compensatorio, al corresponderse con el monto de los ingresos propios por concepto de impuestos, derechos, participaciones y gastos de administración de impuestos federales cobrados por los estados y que éstos dejaron de percibir por la derogación, abrogación o suspensión de sus ingresos tributarios a partir de 1980. El criterio de distribución de este fondo era resarcitorio, esto es, se repartía en función del lugar donde se obtienen los impuestos, por lo cual no se resolvía la concentración en el destino de los recursos distribuibles.

b) Fondo Financiero Complementario de Participaciones, se integró con el 0.37% del total anual de los ingresos impositivos de la federación. Hasta 1989 su distribución entre las entidades federativas se hizo en proporción inversa a los recursos que recibían del fondo general y al gasto corriente en educación primaria y secundaria y en función directa de la cantidad de población de cada entidad. Con estos criterios se buscaba favorecer a los estados más débiles desde el punto de vista económico,

⁴ No se incluyen en los fondos las participaciones sobre los impuestos adicionales de 3% sobre importaciones y 2% sobre exportaciones, correspondientes a los municipios que hubieran hecho o se hagan cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales. En este caso, las participaciones las paga directamente la federación.

ya que las participaciones se habían concentrado en favor de los estados de mayor desarrollo económico.

c) Fondo de Fomento Municipal, surge en 1981. Se integró con recursos provenientes del impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados.⁵ Dada la inestabilidad de los precios de este energético en el mercado internacional, en 1987 se le vinculó con los ingresos totales anuales, o sea con la recaudación federal participable que obtiene la federación, constituyéndose con el 0.42% de ésta, de la cual el 30% se destina a todos los estados, y del 70% restante únicamente participan los que se encuentran coordinados en materia de derechos con la federación.

Es conveniente subrayar que de acuerdo con el anterior sistema de participaciones vigente hasta 1979, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, con base en la legislación tributaria correspondiente (Serna, 2009) liquidaban las participaciones en impuestos especiales y, por otra parte, los gobiernos estatales liquidaban las participaciones de los impuestos federales que administraban (por ejemplo el impuesto sobre ingresos mercantiles y el de tenencia o uso de vehículos).

A partir de 1980 se establece en la LCF que les corresponde a los municipios como mínimo el 20% de las participaciones que se liquidan a los estados en lo referente a los Fondos General y Financiero Complementario y el total del Fondo de Fomento Municipal. La federación entrega las participaciones a los municipios por conducto de los estados. A partir de 1983 también tienen derecho al 20% de las participaciones del estado en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos. La distribución de las participaciones la hacen los estados a sus municipios de acuerdo con las bases legales que fijan las legislaturas locales.

Además en esta ley se señala que los estados pueden o no adherirse al Sistema Nacional de Coordinación; en este último caso seguirán percibiendo las participaciones en los impuestos especiales consignados en el inciso 5° de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, pero al entrar en vigor el impuesto al valor agregado la federación derogó varios de dichos impuestos, con lo que los estados no coordinados prácticamente no recibirían ingresos por tal concepto.

También este ordenamiento establece que las entidades federativas tienen la obligación de entregar a sus municipios como mínimo el 20% de las participaciones federales que obtuvieran, con lo cual se suprime la relación

⁵ Con el 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y, en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados.

directa entre la federación y los municipios. Por otra parte, las participaciones son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni están sujetas a retención (excepto para el pago de deudas contraídas por las entidades y que estén registradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

La adhesión de los estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se hizo por medio de convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aprobados por la legislatura correspondiente. Dichos convenios incluyeron varios anexos en los cuales se detallaban los ingresos de que se trataba, las funciones a realizar por parte de la entidad federativa, sus facultades y las limitaciones de las mismas.

Como se puede observar, la entidad federativa se convierte en un agente recaudador del gobierno federal, pues las características de los impuestos (base gravable, tasa, y otros) los define éste y también fija a las entidades los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa.

Precisamente, por este tipo de situaciones se ha dicho que hay una subordinación en el tema fiscal de las haciendas estatales, pues su sistema impositivo obedece a normas establecidas por la hacienda central, aunque el producto y la administración de los impuestos estén en manos de aquellos niveles hacendarios.

Las modificaciones que ha sufrido esta ley durante los 37 años que ha estado vigente se han referido a la conformación de los fondos tanto por lo que corresponde a impuestos como a derechos; así como las bases para la distribución de los recursos fiscales entre los estados y municipios. Esta evolución es un reflejo de la negociación entre los estados y la federación para lograr un reparto equilibrado de los recursos fiscales, problema que, como se señaló, constituye una de las fallas más importantes del sistema de participaciones.

Una de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal de mayor trascendencia se refiere al criterio de distribución de una mayor parte del Fondo General, para permitir que algunas entidades alcanzaran mayores participaciones a expensas de los montos percibidos por aquellas entidades con altas participaciones por habitante. Así, a partir de 1991, este criterio se basa en los datos poblacionales.

Para adecuar la nueva fórmula de distribución de participaciones a las propuestas de algunas entidades federativas, el Fondo se dividió en tres partes: La primera parte se basaba en un principio distributivo, pues contemplaba únicamente a la población. La segunda se basaba en un criterio resarcitorio pues asignaba recursos a las entidades federativas de acuerdo con su contribución a la generación de los mismos. La tercera parte tenía un objetivo compensatorio, ya que asignaba más recursos a las entidades federativas

que recibían menos participaciones federales por habitante. La fórmula de distribución era la siguiente:

- El 45.17% en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate. Este dato se tomará de la última información oficial del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), dada a conocer al inicio de cada ejercicio. Según este criterio no se toman en cuenta factores sociales de la población.
- El 45.17% en los términos del artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal (en este artículo se señala que en la fórmula para calcular el coeficiente de distribución de esta parte del Fondo General deben tomarse como base las contribuciones asignables de cada entidad federativa; se eliminan como tales el impuesto predial y los derechos de agua, quedando los impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia o uso de vehículos y especiales sobre producción y servicios, tales como bebidas alcohólicas, aguas envasadas y petrolíferos).

Conforme a esta fórmula se intenta favorecer la asignación de recursos hacia los estados en donde se origina la recaudación; ello significa más recursos para las entidades que tengan una recaudación de asignables por arriba de la media y, por ende, un menor coeficiente para los estados que no superen la media nacional.

- El 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad de la suma de la primera y segunda partes del Fondo General. Con esto se intentó proporcionar más recursos financieros a los estados menos favorecidos.

La adición del tercer elemento del Fondo tiene el mismo espíritu y sigue la misma mecánica de distribución del entonces ya desaparecido Fondo Financiero Complementario.

De acuerdo con la fórmula actual, que entró en vigor en 2008, el Fondo General de Participaciones se distribuye de la siguiente manera:

- Un monto idéntico al recibido en 2007.
- El incremento del Fondo respecto a 2007 se asigna bajo los siguientes criterios:
 - 60% por el crecimiento del PIB.
 - 30% por la media móvil del crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales.
 - 10% por la proporción de impuestos y derechos locales del total nacional.

Estos elementos se ponderan por la población de cada entidad federativa, con lo que el criterio predominante es el distributivo.

Con esta modificación de los criterios de distribución del FGP existen algunas entidades beneficiadas y otras perjudicadas. En 1980 las entidades que recibían el mayor monto de participaciones eran la Ciudad de México, el Estado de México, Tabasco, Jalisco y Veracruz. El cambio en la fórmula afectó negativamente a entidades federativas que tenían una mayor proporción de recaudación de impuestos asignables que población; sin embargo, de las cinco entidades mencionadas anteriormente, solamente Tabasco recibió un menor monto y en cambio Nuevo León obtuvo mayores participaciones (SHCP, 2017).

Dada la importancia del municipio es conveniente subrayar que hasta 1990 la distribución del Fondo de Fomento Municipal siguió la mecánica de distribución del Fondo Financiero Complementario. El cambio se dio a partir de 1991; así, el coeficiente de distribución es afectado cada año por los crecimientos relativos, con respecto al total de la recaudación por concepto de impuesto predial y derechos de agua de cada entidad. La fórmula es similar a la correspondiente a la segunda parte del Fondo General, con la diferencia de que en este caso los impuestos asignables son los dos mencionados.

De acuerdo con el artículo 2-A, fracción III de la LCF, los municipios participan del 1% de la recaudación federal participable, con el 16.8% de dicha cantidad se integra el Fondo de Fomento Municipal y con el 83.2% restante se incrementa dicho Fondo, pero en este caso se reparte únicamente entre las entidades que se coordinan en materia de derechos. Además, en la fracción I del artículo mencionado, se establece que los municipios que tengan aduanas fronterizas o marítimas y cuyas entidades hayan celebrado convenio con la federación para el control y vigilancia de las mercancías extranjeras de paso por las aduanas, perciben el 0.136% de la recaudación federal participable. Estos recursos constituyen el Fondo para la Vigilancia del Comercio Exterior. En la fracción II del citado artículo se señala que los municipios colindantes con las fronteras o litorales por las que se realice la exportación de hidrocarburos les corresponde la transferencia del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Los conceptos por los cuales se transfieren recursos a estados y municipios (SHCP, 2017) con cargo al Ramo 28 del Presupuesto de Egresos 2017, son: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), 0.136% de la RFP, Derecho adicional sobre la extracción de petróleo, Impuesto sobre Automóviles Nuevos, incentivos económicos, Fondo de Fiscalización, Fondo de Extracción de Hidrocarburos, IEPS gasolinas, Fondo de compensación de REPECOS

e intermedios y Fondo ISR. En total estos fondos representan el 45.8% del total de las transferencias y representan el 3.6% del PIB (SHCP, 2017).

TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: LAS APORTACIONES

En la actualidad tanto en países federales como unitarios en proceso de descentralización (por ejemplo Francia) es común la utilización de las transferencias, que consisten en el otorgamiento de recursos de un ámbito gubernamental a otro. Las transferencias representan una solución a los problemas de la distribución desigual de recursos impositivos (Beltrame, 2008). Surgen porque los gobiernos federales o nacionales tienen mayor capacidad para controlar las fuentes impositivas más importantes. Por medio de las transferencias en la forma de participación de impuestos, subvenciones condicionales o incondicionales se busca fundamentalmente eliminar desequilibrios horizontales (entre estados o entre municipios) para ayudar a las localidades más pobres. También son utilizadas para eliminar desequilibrios verticales (diferencias de captación de recursos entre los gobiernos federal, estatales y municipales).

Entre otras situaciones que se logran paliar con las transferencias están las dificultades que las regiones más pobres tienen para mantener los niveles elevados de actividad de las más ricas. Muchas de las funciones que son realizadas de mejor manera por los ámbitos estatales, provinciales o municipales, ofrecen beneficios que inciden sobre el resto de los habitantes del país (Astudillo, 2012). Por ejemplo, los residentes de ciertos estados realizan viajes a otros y los educados en un estado también pueden mudarse.

Además, la regla de tratamiento igual a quienes de hallan en las mismas condiciones, no puede lograrse cuando los recursos tributarios de las diversas jurisdicciones difieren. Las cargas impositivas desiguales dan lugar a beneficios inequitativos, lo que origina una distribución antieconómica de las actividades. Las empresas tenderán a trasladarse de las áreas pobres, con altos impuestos y pocos beneficios, a aquéllas en que las tasas son menores y los beneficios más importantes. En consecuencia no puede lograrse la neutralidad geográfica de las actividades gubernamentales.

Las transferencias constituyen un elemento importante de la teoría del federalismo fiscal. Los estudios de Boucher y Vermaeten (2000) se han centrado tanto en los efectos sobre los gastos de los gobiernos receptores como en el diseño de los programas de subvenciones por parte de los gobiernos otorgantes. La cuestión fundamental es que las transferencias no generen dependencia del gobierno federal ni un aumento del proceso de centralización y sí garanticen un nivel mínimo de servicios públicos en todo el país.

En México, otra manifestación de la centralización de las potestades tributarias en el gobierno federal son las transferencias condicionadas, etiquetadas o también denominadas aportaciones que ese ámbito de gobierno otorga a las entidades federativas y municipios, y que representan un porcentaje importante de los ingresos de los gobiernos subnacionales. Su origen proviene de recursos que se destinaban a funciones del gobierno federal y que fueron asignadas a los gobiernos subnacionales como son la educación básica y los servicios de salud entre otros.

A estas transferencias se les denomina aportaciones, también se les conoce como ramo 33, debido a su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se incorporaron a la LCF en 1997 y actualmente son ocho fondos: Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y el Gasto Operativo (FANEGO); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). En conjunto estos fondos representan el 37.0% del total de las transferencias y en términos del PIB 3.4% (SHCP, 2017).

Este tipo de transferencias, como señalan Chávez y Hernández (2013), presentan dos problemas importantes. Uno se refiere a que si los recursos no son suficientes para cubrir las necesidades de gasto, la entidad federativa deberá financiar dicho gasto con sus propios medios, lo cual se agrava porque simplemente se trata de una desconcentración administrativa del manejo de fondos; los gobiernos subnacionales no tienen atribuciones para definir la política de educación, salud o de seguridad pública. Una muestra de la subordinación de los gobiernos subnacionales, resultado del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es la decisión unilateral del gobierno federal de cambiar en 2014 al FAEB por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FANEGO), que tiene un carácter de recursos económicos complementarios, y serán la SEP y la SHCP las encargadas de emitir las disposiciones que deberán observar las entidades federativas para registrar cada nómina, y será la Tesorería de la Federación la encargada de realizar el pago correspondiente, con lo cual se debilita el pacto federal consagrado en la Constitución.

Un cuestionamiento importante respecto al sistema de transferencias federales del país es el siguiente: ¿realmente se logra cubrir las necesidades de gasto de los gobiernos subnacionales? La respuesta es no. La ten-

dencia es fortalecer las transferencias, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 además de los ramos 28 (participaciones) y 33 (aportaciones) del PEF que se mencionaron anteriormente, el gobierno federal transfiere recursos a los gobiernos subnacionales contenidos en el ramo 25, para objetivos diversos: recursos para protección social en salud (incluye el Seguro Popular); provisiones salariales, económicas y otros subsidios: Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados; Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas; subsidios para apoyo regional; convenios de descentralización (SEP, Sagarpa y Semarnat); y convenios de reasignación (para el cumplimiento de objetivos de programas federales). Estos fondos son independientes de los fondos tradicionales, señalados anteriormente, en conjunto representan el 17.2% del total de transferencias y en términos del PIB el 1.8 por ciento.

Como se señaló anteriormente, la falta de fuentes de ingresos de los gobiernos subnacionales ha derivado en una dependencia de éstos respecto al gobierno federal, en 2016, del total de ingresos del ámbito subnacional solamente el 24.4%⁶ es propio, financiamiento 3.8% y el resto son transferencias federales de todo tipo. A lo anterior habrá que añadir el agravante de que la cantidad de recursos obtenidos no es suficiente para cubrir sus necesidades de gasto público. De ahí que cada vez sean mayores los montos de deuda pública contratada por los gobiernos subnacionales.

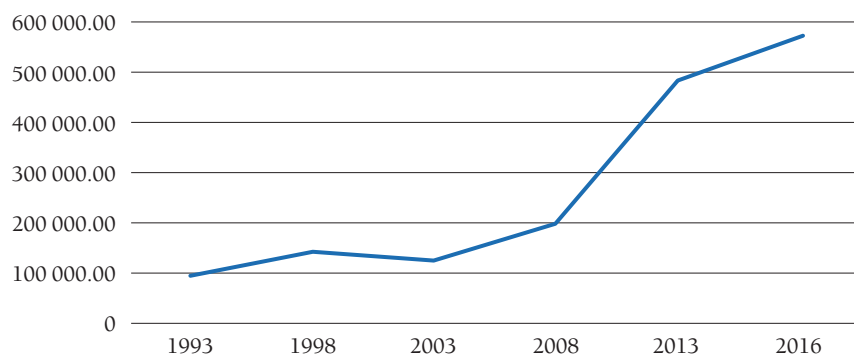
DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL

La deuda subnacional se ha incrementado en los últimos 20 años de manera muy acelerada como se puede constatar en la gráfica 1, durante el periodo de 1993 a 2016 se sextuplica. Si bien este comportamiento es resultado de la distribución actual de potestades tributarias entre los tres ámbitos de gobierno, también se han presentado una serie de circunstancias que han derivado en un crecimiento explosivo de la deuda pública de varias entidades federativas.

Uno de los factores que han favorecido el mal uso de la deuda pública subnacional es el marco jurídico. En el Artículo 117 Constitucional se establece que los estados y municipios pueden acceder al crédito con la condición de que no se contrate con gobiernos o empresas extranjeras y que se destine a financiar inversión pública productiva. Precisamente uno de los problemas radica en la definición de inversión pública productiva. Como se observa en el cuadro 3, en las leyes de deuda estatales lo mismo puede signi-

⁶ Incluye impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

GRÁFICA 1
SALDO DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS 1993-2016
(MILES DE MILLONES DE PESOS DE 2010)



FUENTE: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2013). De 2013 a 2016 con datos de SHCP. Disciplina financiera de entidades, disponible en <https://goo.gl/fwvxtw>.

ficar programas sociales como cobertura del déficit fiscal o refinanciamiento o reestructuración de la deuda, con este espectro tan amplio de interpretación de inversión pública productiva los gobiernos subnacionales pueden endeudarse para prácticamente cubrir cualquier gasto (Chávez y Hernández, 2013). Por ejemplo, al contratar deuda para cubrir el déficit fiscal se abre la posibilidad de destinar los recursos obtenidos por esta vía para gasto operativo; de ahí que durante el periodo 2006-2011 el crecimiento promedio del gasto en servicios personales sea de 31.8% y el costo de operación⁷ de los gobiernos subnacionales en 2013 fue en promedio 68.6% (INAFED, 2013). En 2016 el gasto en servicios personales representó el 36.1% y el costo de operación el 68.2% (INEGI, 2017). Por otra parte, hasta 2016, de las 32 entidades federativas sólo cuatro contemplaban en su Constitución límites explícitos de endeudamiento. En cuanto a la legislación secundaria sólo en 12 de las 32 entidades federativas había ese tipo de límites (Astudillo, Blancas y Fonseca, 2017).

También resulta paradójico que mientras más participaciones reciban del gobierno federal (lo que significaría menor necesidad de endeudamiento) los gobiernos subnacionales tienen más facilidad de endeudarse, pues como se observa en la gráfica 2, el 84.4% de la deuda se garantiza con participaciones y el 14.7% con ingresos propios. Adicionalmente se han utilizado fuentes de recursos como las emisiones bursátiles.

⁷ Costo de operación = (gasto corriente/gasto total)*100. Datos del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) 2013.

CUADRO 3
DEFINICIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA

<i>Rubro</i>	<i>Especificación de estados</i>
Obras públicas	Chiapas, Jalisco, México, Nuevo León y Tabasco (excepciones)
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	Chiapas, Durango, Jalisco, México, Nuevo León, Sonora y Tabasco (excepciones)
Infraestructura	Aguascalientes, Baja California, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas
Programas sociales	Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Oaxaca y San Luis Potosí
Refinanciamiento o reestructuración de la deuda	Chiapas, Jalisco, México, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas (excepciones)
Cobertura del déficit fiscal	Campeche, Guerrero y Veracruz
Considera líneas de crédito contraídas para solventar necesidades temporales de liquidez	Veracruz

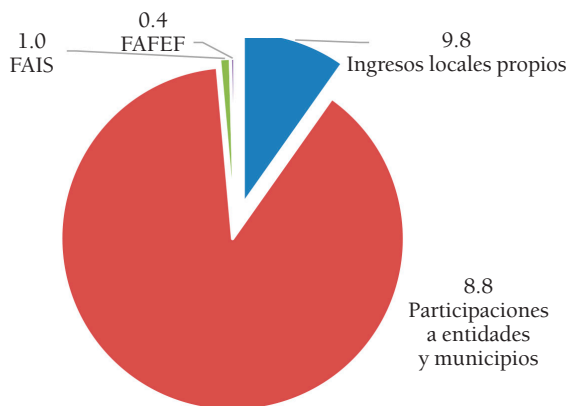
FUENTE: Chávez y Hernández (2013) con datos de PROYECTA CFP.

Otro factor que juega un papel muy importante es la opacidad y falta de transparencia de los gobiernos estatales y municipales en el uso de los recursos públicos. Esta situación es tan grave que para muchos autores la descentralización ha perjudicado a la población, ya que cada vez son mayores los escándalos por corrupción e impunidad en los gobiernos subnacionales. A todo lo anterior debe sumarse el proceso de financiarización del capital financiero, los acreedores de los gobiernos subnacionales son los beneficiados porque consiguen colocar deuda sin ningún riesgo de impago.

CONSIDERACIONES FINALES

En conclusión, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, columna vertebral de la distribución de potestades tributarias entre los ámbitos de gobierno que conforman la federación mexicana, no cumple con su propósito de fortalecer al federalismo. Los gobiernos subnacionales reciben numerosas transferencias de recursos provenientes del gobierno federal, que suma-

GRÁFICA 2
GARANTÍA DE LA DEUDA SUBNACIONAL, 2016
(PORCENTAJES)



FUENTE: Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (2013).

das representan sumas cuantiosas y de esa misma magnitud es la subordinación de los estados con respecto a la federación.

No obstante las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal en la fórmula para distribuir los recursos durante los 37 años que ha estado en vigor, los gobiernos subnacionales siguen careciendo del dinero suficiente para hacer frente a las demandas de servicios públicos de sus ciudadanos. En los tres ámbitos de gobierno se requieren cada día más recursos para atender las necesidades insatisfechas y las nuevas que surgen del crecimiento de la población.

Está demostrado que la solución al problema no está en cambiar la fórmula de distribución, pues como ha sucedido por más de tres décadas, siempre habrán entidades federativas beneficiadas en perjuicio de otras. Ni en incrementar la cantidad a distribuir, pues en la misma proporción se incrementará la dependencia de los gobiernos subnacionales.

Una posible solución a esta problemática consiste en replantear la Ley de Coordinación Fiscal para redistribuir las potestades tributarias, lo que implicaría compartir coordinadamente (gobierno federal y estatales) dos de los impuestos con mayor capacidad recaudatoria, como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado, y paralelamente disminuir las transferencias que actualmente otorga el gobierno federal a las entidades federativas. De tal manera que a éstas solamente se les utilice como un mecanismo para compensar las desigualdades regionales, con lo que se fortalecería en la práctica al federalismo, pues las entidades federativas serían

realmente soberanas y los municipios autónomos. En cuanto al problema de la opacidad en el manejo de los recursos públicos se ha dado un paso importante al señalarse en el artículo 1 de la LCF que la información financiera relativa a la coordinación fiscal deberá ser transparente, lo cual incluye a las participaciones que hasta ahora se han manejado con una gran opacidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo, M. (1999), *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, Colección Jesús Silva Herzog.
- Astudillo, M. (2009), *Conceptos básicos de federalismo fiscal. El caso de México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas.
- Astudillo, M. (2012), “Descentralización fiscal y distribución de la renta regional en Francia y en México”, en *Revista Eseconomía*, vol. VII, núm. 35, tercer trimestre, Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.
- Astudillo, M.; A. Blancas y FJ. Fonseca (2017), “La transparencia de la deuda subnacional como mecanismo para limitar su crecimiento”, en *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 188, núm. 48, enero-marzo, Instituto de Investigaciones Económicas.
- Beltrame, P. (2008), *La fiscalité en France*, París, Hachette Supérieur.
- Beteta, R. (1951), *Tres años de política hacendaria 1947-1948-1949*, México, SHCP.
- Boucher, E. y V. Arndt (2000), “Changes to Federal Transfers to Provinces and Territories”, en *Toward a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, editado por Lazar Harvey, Canadá, Institute of Intergovernmental Relations.
- Chávez y Hernández (coord.) (2013), *El México del 2013. Hacia una reforma del federalismo fiscal*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Córdoba, M. (2010), *Finanzas públicas, soporte para el desarrollo del Estado*, Colombia, ECOE Ediciones.
- Grefe, X. (2005), *La décentralisation*, París, Éditions La Découverte.
- Horst, B. (2010), “Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal”, en *Revista Trimestre Fiscal*, núm. 93, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO) (2013), *Índice de Información Presupuestal Estatal 2013*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017), *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*.

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2007), *Manual de transferencias federales para municipios*, México, Secretaría de Gobernación.
- Laurent P. (2009), *Décentralisation: en finir avec les idées reçues*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Lextenso éditions.
- McLure, Ch. (2004), “El problema de la asignación tributaria: consideraciones conceptuales y administrativas para lograr la autonomía fiscal subnacional”, en *Revista Trimestre Fiscal*, núm 78, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.
- Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Brace & Jovanovich.
- OECD (1965-2011), *Revenue Statistics*
- OECD (2017), *Tax Policy Reforms*
- Retchkiman, B. (1981), *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1979), *Ley de Coordinación Fiscal*.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), *Disciplina Financiera de Entidades*, disponible en <<https://goo.gl/FWvXTW>>, consultado el 29 de septiembre de 2017.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017), *Ley de Ingresos de la Federación*.
- Secretaría de la Presidencia, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Serna, J.M. (2009), *El Sistema federal mexicano*, México, Porrúa/UNAM.
- Watts, R. (2000), *Comparing Federal Systems*, Canadá, Institute of Intergovernmental Relations.
- Wheare, K. (1963), *Federal Government*, Nueva York, Oxford University Press.

RESPONSABILIDADES TRIBUTARIAS EN MÉXICO: ALCANCES Y CAMBIOS NECESARIOS

GENARO ÁGUILAR GUTIÉRREZ*

INTRODUCCIÓN

Las federaciones son arreglos político-institucionales que tienen como objetivo la existencia de una nación con la autonomía e individualidad política de las diversas entidades que la componen; y aunque no hay criterios universales para la evaluación de la eficacia de los sistemas fiscales de las federaciones, la preservación de la cohesión de una sociedad dividida en jurisdicciones relativamente independientes implica el cumplimiento de atribuciones fiscales en cada unidad de gobierno. Para lograr la eficacia es fundamental que los sistemas fiscales garanticen a los ciudadanos algún grado de equidad en el acceso tanto a los servicios públicos como a las oportunidades de desarrollo individual.

El inicio del siglo XXI ha estado marcado, en el escenario político y económico mexicano, por el reconocimiento de la importancia del control y buena gerencia de las finanzas públicas. El retorno del crecimiento económico y la reducción de la pobreza pasan, necesariamente, por un cambio en el régimen fiscal mexicano prevaleciente desde hace por lo menos 30 años. Este cambio debe incluir el combate a la evasión y al desvío del dinero público, así como la racionalización del gasto público.

La necesidad de modelar el federalismo fiscal mexicano, atribuyendo y exigiendo mayores responsabilidades fiscales a los niveles estatal y municipal de gobierno, implica que las autoridades fiscales de los niveles inferiores de gobierno sean más eficientes en el cobro de los tributos que les corresponden. Más aún en función de la realidad actual, los gastos de los gobiernos locales tienden a aumentar, pero las competencias fiscales de estados y mu-

* Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

nicipios están inmutables desde hace al menos siete décadas¹. Como resultado, las finanzas de los estados y municipios se tornan cada vez menos una cuestión local: los déficits fiscales de estados y municipios tienen un impacto directo sobre las finanzas nacionales. Estados endeudados comprometen los recursos recaudados por el Gobierno de la Unión (Serra y Rodrigues, 2007; Claeys, 2007; Faguet, 2001).

Surge además un desafío fundamental: determinar los costos reales para la provisión de bienes y servicios públicos y elaborar un sistema tributario con distribución adecuada de tributos, que permita a cada unidad del gobierno financiar los gastos de los cuales es responsable.

El presente capítulo es una investigación que muestra las limitaciones en el avance del federalismo fiscal en México. Se comparan los cuatro federalismos que existen en América Latina y, con una metodología matemática e indicadores de finanzas públicas, calcula y muestra el esfuerzo fiscal de los estados de la nación, el cual es muy limitado y, a partir de ello, concluye en la necesidad de impulsar una ley de responsabilidad fiscal que implique sanciones para los administradores estatales que no logren metas recaudatorias alcanzables.

El trabajo se divide en seis secciones. La segunda sección, después de esta introducción, establece la racionalidad económica que fundamenta la necesidad de un federalismo fiscal eficiente; hace una breve reseña teórica sobre el federalismo fiscal, resaltando las ventajas comparativas de la complementariedad del Gobierno de la Unión y de los gobiernos locales en ese sistema. La segunda parte expone un problema clásico del federalismo fiscal: las responsabilidades y necesidades de gastos de los gobiernos locales tienden, en general, a superar sus ingresos propios; haciéndose necesarias transferencias provenientes del Gobierno de la Unión o del estado. A partir de ahí se discuten los criterios de esas transferencias.

PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN EL FEDERALISMO FISCAL

Un Estado federativo es aquél compuesto por dos o más niveles de gobierno: el Gobierno de la Unión o nacional y otros a nivel subnacional. En países con dimensiones territoriales importantes como México, se necesita de algún tipo de división del trabajo en el cumplimiento de las acciones públicas (Singh, 2006; Boadway, 2003; Wildasin, 1995). Gobierno de la Unión y

¹ Una interesante reseña de las diversas etapas de centralización y descentralización en el federalismo fiscal mexicano puede encontrarse en Marichal (2012).

gobiernos locales poseen diferentes ventajas comparativas que se complementan en la oferta de distintos tipos de bienes públicos, lo que posibilita una eficiente división del trabajo (Bird y Stauffer, 2001; Faguet, 2001).

Son varias las ventajas comparativas presentadas por el Gobierno de la Unión. Considérese inicialmente el caso de un bien público consumido uniformemente por toda la población de un país. Tal bien debe ser proporcionado por el Gobierno de la Unión pues así, toda la población consume y paga por el bien en cuestión. Las actividades dirigidas a la seguridad nacional son claro ejemplo de este tipo de bien (Bird y Ebel, 2005).

Otra ventaja comparativa del Gobierno de la Unión está en el hecho de que sólo un gobierno central con poderes sobre todo el territorio nacional, puede ecualizar las diferencias interestatales e intermunicipales en las capacidades de tributación y de abasto de bienes públicos (Bird y Ebel, 2005). Es decir, el Gobierno de la Unión puede dirigir una política de redistribución de los recursos fiscales entre gobiernos subnacionales. El FAIS (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social) y el FISM (Fondo de Infraestructura Social Municipal) son ejemplos de este tipo de política en México.

Esta ventaja también puede ser válida en la ejecución de políticas de distribución de renta privada. Tal política tendrá limitados impactos de ser implantada por un gobierno subnacional. Una entidad que instituyese un impuesto sobre la renta progresivo para mejorar la distribución del ingreso dentro de sus fronteras, por ejemplo, llevaría a sus contribuyentes de mayor ingreso a migrar hacia otro estado. Al mismo tiempo atraería población de bajos ingresos hacia su territorio, teniendo como resultado una erosión de la base tributaria y el fracaso de la política redistributiva (Mikesell, 2007), lo cual ha sido extensamente argumentado, desde los estudios clásicos de Musgrave (1969) y Oates (1972).

Políticas macroeconómicas también deben ser ejecutadas por el Gobierno de la Unión. Un gobierno local que pretenda expandir las tasas de crecimiento y empleo dentro de sus fronteras, vía déficit fiscal, tendrá su objetivo total o parcialmente frustrado, puesto que los beneficios de la política expansionista pueden escapar de sus fronteras y beneficiar al sector productivo de las regiones vecinas.

Un gobierno central en una nación federal tiene la ventaja de poder recaudar tributos de forma más eficiente que los gobiernos subnacionales. En primer lugar, el gobierno central tiene mayores posibilidades de investigar y descubrir informaciones relevantes sobre la base tributaria. Es difícil que un municipio, por ejemplo, tenga conocimiento del ingreso obtenido por un contribuyente fuera de sus fronteras. La tributación a nivel federal también está por encima de eventuales conflictos entre gobiernos locales, evitando sucesivas reducciones de impuestos locales en una posible disputa por

atraer inversiones privadas hacia sus territorios. Obviamente, la identificación de la existencia de ingresos tributables es más fácil, y las posibilidades de transferencia de actividades económicas hacia otra jurisdicción son menores, cuanto más alto es el nivel de gobierno que impone la tributación.

El más fuerte argumento a favor de la existencia de gobiernos locales está en la distribución eficiente de bienes públicos cuyos beneficios alcanzan a áreas alejadas de un país. No hay razones para que la urbanización de una ciudad o su servicio de recolección de basura, por ejemplo, sean ejecutados por el Gobierno de la Unión y costeados con tributos pagados por todos los contribuyentes del país. El abasto de ese tipo de bien por el gobierno local, financiado por tributos locales, torna mayor la intersección entre el conjunto de los beneficiarios y el conjunto de los contribuyentes que financian la producción de dicho bien (Claeys, 2007; Bird y Ebel, 2005; Boadway, 2003; Bird y Stauffer, 2001).

Además de proporcionar mayor equidad, tal sistemática estimula un mayor control de la población sobre las acciones de gobierno (la tesis clásica de los votantes de Musgrave): los individuos, pagando por el servicio que utilizan, son inducidos a evaluar los costos y beneficios; presionan al gobierno para mejorar la calidad, reducir los costos o alterar la canasta de bienes ofertados. En suma, se reproduce de forma aproximada, en la esfera pública, la relación de mercado entre beneficios recibidos por el consumo de un bien y el desembolso monetario para su adquisición.

Existen algunos bienes y servicios públicos que, además de beneficiar a las áreas en que son ofertados, producen “externalidades” positivas sobre un área significativa del país o incluso sobre todo el territorio nacional. Es el caso de la educación y la salud. Al ofrecer educación formal a la población de un municipio, el gobierno local no estará beneficiando sólo a aquellos individuos que asisten al salón de clases. Estará beneficiando a todo el país, en la medida en que una población mejor educada significa mano de obra más calificada y productiva, ciudadanos más concientes y con mayor participación y responsabilidad política. Esos beneficios trascienden las fronteras del municipio y alcanzan todo el país. De la misma forma, servicios de saneamiento y salud benefician no sólo a la población local sino también a las poblaciones vecinas, porque reducen, por ejemplo, las posibilidades de epidemias.

Las externalidades de esos bienes públicos justifican una colaboración financiera del gobierno central, con el objetivo de estimular que los generen los gobiernos locales. En esos casos, aunque de forma menos visible, continúa existiendo la relación entre quienes pagan y quienes reciben los beneficios de los bienes públicos, manteniéndose también la ventaja comparativa del gobierno local como proveedor de esos bienes.

Otra ventaja de la oferta de bienes públicos por parte de los gobiernos subnacionales es la mayor flexibilidad y mejor adaptación de la conducción de las actividades públicas a las preferencias de la población local. Cada localidad puede tener la canasta de bienes públicos que prefiere, alcanzando una mayor satisfacción de sus preferencias (en general con costos más bajos); lo que no ocurriría si el gobierno central se encargase de esa tarea. Además hay una mayor participación de la población en el diseño de las políticas públicas. El gobierno local actúa sobre un universo de personas más reducido que el Gobierno de la Unión. Por ello, las autoridades locales son más accesibles al elector, estando más sujetas a presiones que las autoridades del gobierno central. Gobiernos locales participativos tienen más posibilidades de crear proyectos de éxito, una vez que hay un gran número de personas en la comunidad pensando en cómo resolver los problemas locales y cómo aumentar el bienestar social. Tales proyectos pueden posteriormente ser adoptados por otros gobiernos locales.

En suma, se puede decir que la gran ventaja de un sistema federalista eficiente es el aprovechamiento y la maximización de las diferentes y complementarias ventajas comparativas de los gobiernos federal, estatal y municipal en la ejecución de las funciones públicas. En términos generales se puede decir que el Gobierno de la Unión debe responsabilizarse por: políticas macroeconómicas, políticas redistributivas de ingreso privado, políticas redistributivas de recursos fiscales entre gobiernos subnacionales y por la oferta de bienes y servicios públicos consumidos a nivel nacional. Los gobiernos subnacionales deben responsabilizarse primordialmente por la oferta de bienes y servicios públicos de consumo local, aunque estos produzcan externalidades para el resto del país.

PROBLEMAS DEL FEDERALISMO FISCAL: LOS DESEQUILIBRIOS FISCALES

Habiendo sido establecida la racionalidad económica para la existencia del federalismo fiscal, ahora queremos dirigir la atención hacia un problema específico que surge bajo esta forma de gobierno: los desequilibrios entre la demanda de bienes y servicios públicos y las disparidades financieras de cada nivel de gobierno.

Las ventajas comparativas de los diferentes niveles de gobierno, descritas en la sección II, definen con claridad cuáles funciones debe asumir cada uno de esos niveles. Esta división del trabajo no asegura, no obstante, que cada nivel de gobierno disponga de los recursos fiscales necesarios para cumplir las tareas en las cuales posee ventajas comparativas. Podemos caracterizar una

situación de desequilibrio fiscal como un desequilibrio entre la demanda efectiva de bienes y servicios públicos y los recursos disponibles para costearlos.

El desequilibrio fiscal vertical es caracterizado como una situación en la cual los gobiernos estatales y municipales no poseen fuentes de recursos suficientes para costear las funciones que les son asignadas, mientras que el Gobierno de la Unión, con su mayor capacidad de recaudación tributaria, puede disponer de recursos fiscales por arriba de sus necesidades de gastos.

El desequilibrio fiscal horizontal se refiere al desequilibrio entre unidades de gobierno del mismo nivel. Puesto que existen diferencias considerables entre el ingreso, la riqueza y las operaciones comerciales y productivas (tres fuentes básicas de tributación) de diferentes estados y municipios, también habrá diferencias en sus capacidades de recaudación. Los estados y municipios menos desarrollados, en términos de capacidad de recaudación, tienden a ofrecer bienes y servicios públicos de menor calidad y en menor cantidad, y/o a imponer una mayor tributación per cápita sobre su población (Briceño-Garmendia *et al.*, 2004).

¿Sería del interés de la federación minimizar estos desequilibrios o debería cada gobierno subnacional “vivir de sus posibilidades”? Puesto que un grupo de estados subnacionales escogió la forma federativa de gobierno, en lugar del aislamiento, se debe asumir que ellos aceptan la idea de una ecualización de la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos ofrecidos por cada uno de sus miembros. De lo contrario, la ampliación de las diferencias a través del tiempo disolvería la federación.

Falta entonces establecer un mecanismo de reequilibrio fiscal de la federación. Un instrumento muy utilizado en todo el mundo son las transferencias incondicionales. En un sistema así, el gobierno federal transfiere parte de la recaudación de sus tributos a los gobiernos estatales y municipales, de acuerdo con la demanda efectiva por bienes y servicios públicos que cada uno de esos gobiernos no puede ofertar con recursos propios. Se trata de un mecanismo de distribución de recursos fiscales, a través del cual los tributos cobrados por la Unión en estados o municipios de mayor capacidad fiscal son transferidos hacia gobiernos locales de menor capacidad fiscal. Los estados también pueden ejecutar el mismo tipo de política en relación con los municipios.

Se llega, entonces, a un punto fundamental de este trabajo: el análisis de la justificación teórica para la existencia de las transferencias incondicionales.² Como se vio líneas arriba, esas transferencias tienen como objetivo

² Las transferencias son llamadas “incondicionales” para diferenciarlas de aquellas en que el gobierno central transfiere los fondos condicionando su uso en tipos específicos de gastos, tales

igualar las condiciones de cada uno de los gobiernos subnacionales para ofrecer los bienes y servicios públicos demandados por sus respectivas poblaciones. Para construir un federalismo fiscal eficaz es necesario entonces definir, eficientemente, la demanda de bienes y servicios públicos en un municipio. Al comparar esa demanda con las disponibilidades fiscales del gobierno local, se puede concluir en la necesidad o no de complementariedad en el presupuesto de ese gobierno por medio de transferencias incondicionales provenientes del gobierno federal o estatal.

RAZÓN DE SER DEL FEDERALISMO Y FEDERALISMO FISCAL EN AMÉRICA LATINA

En Europa la lucha por el federalismo ha sido, históricamente, el reflejo de la aspiración profunda de preservación de identidad de grupos étnicos o culturales con historia propia. En América Latina la lucha por el federalismo sólo puede entenderse en razón de las aspiraciones de desarrollo económico y social de las regiones, estados y municipios más pobres.

Como sabemos, en los países federales de América Latina no existe el problema de choques de nacionalidades ni de conflictos culturales asociados a disparidades étnicas o religiosas.

En América Latina el problema fundamental es el de la dependencia económica de ciertas regiones y entidades (las más atrasadas) con respecto a otras; de asimetría en las relaciones entre estados y la federación.

Es decir, detrás del federalismo latinoamericano está la heterogeneidad estructural con que se ha presentado el desarrollo económico. En América Latina tres naciones tienen un federalismo trunco y una nación un federalismo desarrollado. Esta tesis la hemos venido sosteniendo en los últimos años. Las naciones con federalismo trunco o rezagado son Argentina, México y Venezuela y el federalismo consolidado es Brasil.

Primera evidencia: la recaudación (2016)

Como se puede apreciar en el cuadro 1, mientras que en Brasil los gobiernos municipales captan el 17% de la recaudación nacional, dicho porcentaje es de 1% en el caso de México y no supera el 5.4% en ninguno de los otros dos países con federalismo trunco.

como educación, salud o saneamiento. Por regla general las transferencias condicionadas buscan estimular la producción de bienes y servicios públicos generadores de externalidades positivas.

CUADRO 1
ESTRUCTURA DE IMPUESTOS EN CUATRO PAÍSES
EN AMÉRICA LATINA, 2016

	<i>Composición porcentual de la recaudación por niveles de gobierno</i>		
	<i>Federal</i>	<i>Estatad</i>	<i>Local</i>
Argentina	89.3	8.7	2.0
México	92.7	6.2	1.1
Venezuela	94.1	0.5	5.4
Brasil	57.6	25.2	17.2

FUENTE: cálculos propios.

Segunda evidencia: recaudación como proporción del PIB

Por otro lado, la eficiencia recaudatoria de las naciones con federalismo trunco es tan baja que en ningún caso captan más del 18% del PIB; mientras que en el caso de Brasil dicho porcentaje es de 36.7% (datos del año 2015):

- Argentina: 18.5%
- México: 11.7%
- Venezuela: 8.1%
- Brasil: 36.7%

La capacidad de respuesta a las necesidades de desarrollo económico y social de las naciones depende fundamentalmente de la existencia o no de recursos que permitan fondear las inversiones prioritarias (educación, salud, infraestructura) para atender dichas necesidades. Gobiernos con recaudaciones nacionales per cápita pequeñas estarán muy limitados en sus funciones públicas. De ahí que en el largo plazo las federaciones deben incrementar sus ingresos como proporción del PIB, alcanzando los niveles deseables de entre 35 y 50% del producto interno bruto.

Tercera evidencia: evolución de la Recaudación Tributaria Global en Brasil, 1947-2016 (% PIB)

El federalismo consolidado del que hablamos se ha configurado de tal manera que ya en 1947 tenía una recaudación mayor que la que hoy tiene México:

CUADRO 2
RECAUDACIÓN ANUAL EN BRASIL,
COMO PROPORCIÓN DEL PIB; 1947-2016

1947	13.8	1961	16.4	1975	25.2	1989	24.1	2008	36.9
1948	14.0	1962	15.8	1976	25.1	1990	28.8	2009	36.5
1949	14.4	1963	16.1	1977	25.6	1991	25.2	2010	36.6
1950	14.4	1964	17.0	1978	25.7	1992	25.0	2011	36.7
1951	15.7	1965	19.0	1979	24.7	1993	25.8	2012	36.9
1952	15.4	1966	20.9	1980	24.5	1994	29.8	2013	37.1
1953	15.2	1967	20.5	1981	25.3	1995	29.4	2014	37.1
1954	15.8	1968	23.3	1982	26.3	1996	29.1	2015	37.2
1955	15.0	1969	24.9	1983	27.0	1997	29.6	2016	37.4
1956	16.4	1970	26.0	1984	24.3	1998	29.6		
1957	16.7	1971	25.3	1985	24.1	1999	31.7		
1958	18.7	1972	26.0	1986	26.2	2000	32.7		
1959	17.9	1973	25.0	1987	23.8	2004	35.9		
1960	17.4	1974	25.1	1988	22.4	2007	36.7		

FUENTE: elaboración propia.

• Caso por caso: Argentina

- En Argentina, el federalismo en su dimensión política está plenamente vigente; sin embargo, el federalismo desde el punto de vista económico y fiscal merece algunas consideraciones. Algunos datos pueden ilustrar la realidad:

- A) El promedio de las 24 jurisdicciones de la relación entre deuda e ingresos es del 55.5%, alcanzando en algunos casos más del 100%. Se trata entonces de provincias muy endeudadas. La coparticipación comprometida por apalancamiento supera el 60%, llegando en algunos casos al 97 por ciento.
- B) La participación de los ingresos tributarios propios en relación a los ingresos totales, salvo en el caso de la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, no superan el 35% con casos extremos que tienen una relación menor al 10.
- C) Conclusión: las provincias de Argentina tienen una fuerte dependencia de las participaciones que les asigna el Gobierno de la Unión.

- Venezuela

- En Venezuela el centralismo es la agenda del gobierno federal. En 2016 los datos son los siguientes:
 - i. Tasa de crecimiento del PIB no petrolero real per cápita: -0.8%
 - ii. Índice de desarrollo humano: 0.778
 - iii. Tasa de desocupación: 12.8%
 - iv. Tasa de informalidad: 49.9%
 - v. Hogares con carencias de servicios básicos: 21.8%
 - vi. Población desnutrida: 18.0%
 - vii. Índice de Gini de la distribución del ingreso nacional: 0.488
- De tal forma que el diagnóstico oficial fue la insuficiencia de desarrollo y esos elementos fueron esgrimidos para frenar la descentralización de competencias fiscales y recursos disponibles en la federación.
- Efectivamente, en los años previos a Hugo Chávez (1990-2001), los gastos de los gobiernos regionales (estatales) y municipales se incrementaron en forma importante, al pasar de 2.5 a 6.7% del PIB.
- Sin embargo, los ingresos propios sólo aumentaron de 0.4% a 1.3% del PIB, fundamentalmente a nivel municipal, ocasionando un significativo aumento de la brecha fiscal del gobierno general de -0.9% a -4.5% del PIB entre 1990 y 2015.
- Al centrar el financiamiento de la descentralización en el aumento gradual de asignaciones legales de ingresos recaudados por el gobierno central, sin relación explícita con las responsabilidades administrativas que iban asumiendo los gobiernos subnacionales, el arreglo fiscal intergubernamental generó una estructura de incentivos propicia a la expansión del gasto y la indisciplina fiscal.
- Ello produjo el caldo de cultivo para el centralismo que existe hoy en Venezuela

- México

- En el caso de México, la existencia de grandes disparidades económicas interregionales, interestatales e intermunicipales hace que la capacidad de obtención de recursos tributarios de las diferentes unidades de gobierno del mismo nivel sea desigual.
- Como un todo, los municipios y estados del país apenas generan el 7.3% de la recaudación nacional. La administración pública de estados y municipios depende, esencialmente, de las transferencias federales.

- En la actualidad, el 89% de los municipios del país recauda menos del 12% de lo que podría recaudar.
- El 87.5% de los estados del país generan menos del 9% de lo que podrían recaudar.
- Falta por lo tanto en nuestro federalismo una responsabilidad fiscal por parte de los gobiernos de estados y municipios
- Prefieren transferir el financiamiento de sus déficits al conjunto de la Unión.

- Brasil

- Los estados y municipios recaudaron directamente un 41.7% del total de los tributos cobrados en 2016.
- El principal impuesto al consumo, el ICMS, es jurisdicción de los estados, no del Gobierno de la Unión (lo que ha generado la llamada “guerra fiscal”).
- Hasta 1995 era una tradición que los gobiernos estatales recaudaran incluso impuestos locales sobre las exportaciones, lo que favoreció el desarrollo económico de muchos estados del sur.
- En cuanto al gasto, los estados y municipios ejercen un predominio indiscutible en las acciones y servicios gubernamentales que más atienden a la población. El gobierno central predomina sólo en el caso de la previsión social.

¿A qué se debe esto? Desde los años setenta las banderas del federalismo, de la descentralización fiscal y del debilitamiento del poder central ocupaban una posición prominente en el ideario y en la marcha del Brasil. La Constitución de 1988 otorgó facultades tributarias importantes a estados y municipios.

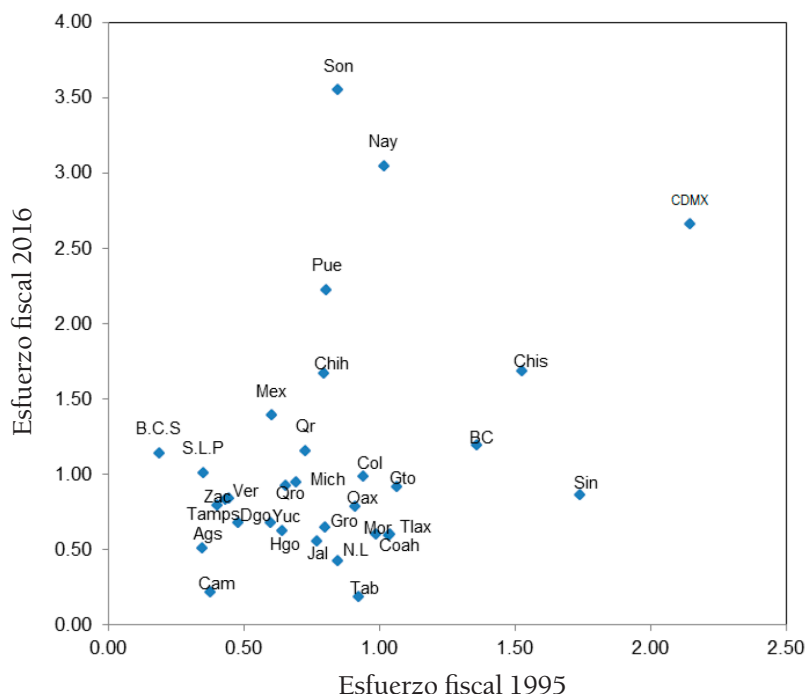
- El federalismo y la descentralización fiscal y de responsabilidades tributarias ha estado presente a lo largo de la historia del Brasil, reafirmandose con la Constitución de 1988.
- El federalismo fiscal en Brasil actúa vertical y horizontalmente: por una parte estados y municipios tienen mayores atribuciones fiscales.
- Por otro lado, la distribución de los recursos recaudados centralmente es fuertemente progresiva, beneficiando más a los estados menos desarrollados. Existe fuerte evidencia empírica en esa dirección.
- Como resultado de ello, los indicadores de la descentralización fiscal, medidos por los índices de participación de los gobiernos subnacionales en el ingreso y en el gasto total, además de la gran autonomía en el

- cobro de sus tributos y en la elaboración de sus presupuestos, sitúan a Brasil en una posición cercana a las federaciones más desarrolladas.
- Entre los países de América Latina es el que más ha avanzado en términos de autonomía de estados y municipios, por ello lo denominamos aquí como el único federalismo consolidado del subcontinente.

ESFUERZO FISCAL DE LOS ESTADOS EN MÉXICO

La gráfica 1 muestra el grado de esfuerzo fiscal realizado por las entidades de México en el periodo 1995-2016. Claramente se puede apreciar que la Ciudad de México se mantiene entre las tres entidades cuyo esfuerzo fiscal es mayor en todo el periodo. Las entidades que mayores recursos han recibido, vía participaciones y aportaciones federales, no necesariamente se mantienen como las que realizan el mayor esfuerzo fiscal. El Estado de México, por ejemplo, ocupa una posición intermedia-hacia abajo, con un nivel de esfuerzo fiscal muy inferior al de la Ciudad de México.

GRÁFICA 1
ESFUERZO FISCAL POR ENTIDADES EN MÉXICO
1995 Y 2016



¿Cómo se mide el impacto de las transferencias federales sobre el esfuerzo fiscal realizado por los estados?

Con la finalidad de medir el impacto que tienen las transferencias federales (tanto las condicionadas como las no condicionadas) sobre el nivel de esfuerzo fiscal de las entidades federativas, se elaboró una matriz de datos que incluyó las variables de ingresos propios de las entidades; PIB; participaciones, transferencias e ingresos totales de las entidades; de acuerdo con la siguiente ecuación adaptada de la propuesta hecha por Sour (2004):

$$\frac{ingprop_i}{pibentidad_i} = \frac{part_i}{ientidad_i} + \frac{transf_i}{ientidad_i}$$

Se estimó un modelo con datos de las 32 entidades federativas de México para los años 1995-2010, generando un panel de 512 observaciones (32*16), empleando datos de ingresos propios de los estados; PIB estatal, participaciones federales, ingresos estatales totales y transferencias (aportaciones) recibidas por cada estado.

Resultados del modelo

El cuadro 3 muestra los resultados del modelo de esfuerzo fiscal elaborado a partir del panel de datos de las 32 entidades federativas de México para el periodo 1995-2016.

CUADRO 3
EF= C(1) + C(2)* RPART + C(3)* RTRANS

	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>T-statis</i>	<i>P</i>
Constante	-0.01773389	0.00106198	16.70	0.000
Rpart	-0.009208	0.002013	-4.574195	0.000
Rtrans	-0.01127487	0.00119241	-9.46	0.000
R2=0.2	Akaike = -7.87			

Interpretación de resultados

Como se observa en el cuadro anterior, tanto el coeficiente de participaciones como de transferencias (aportaciones) federales; tienen el signo esperado: negativo y significativo. Esto significa que tanto las transferencias federales no condicionadas que reciben los estados como las condicionadas han tenido un impacto negativo sobre el esfuerzo fiscal de los estados del país.

CONCLUSIONES

La tesis en favor de la mayor eficiencia de la provisión descentralizada de bienes públicos fue formulada a partir de los desarrollos iniciales de la teoría del federalismo fiscal, bajo el supuesto de perfecta competencia interjurisdiccional (Tiebout, Musgrave, Oates).

Dada la usual heterogeneidad de las jurisdicciones en América Latina, la cercanía a los ciudadanos permitiría a los gobiernos locales adecuar la recaudación de impuestos, la provisión de bienes públicos a las necesidades y preferencias de los ciudadanos. Sobre la base de esa vinculación entre elector, contribuyente y demandante de bienes públicos, la competencia interjurisdiccional conduciría a obtener la eficiencia en la recaudación de impuestos y la provisión de bienes públicos que requiere México.

La cuestión federativa ha sido prácticamente abandonada en el debate fiscal reciente en México. La crisis fiscal de los estados y de los municipios está alcanzando un punto máximo con las elevadas tasas de interés actuales y con los niveles de endeudamiento de algunos estados. La aceleración del endeudamiento, simultáneamente a la pérdida de margen de maniobra de las finanzas locales, ha vuelto insostenible el esquema vigente de empujar la crisis hacia el futuro y de valerse del auxilio del gobierno federal en los momentos en que el cumplimiento de los compromisos financieros es inevitable.

La reforma fiscal integral, que en algún momento del pasado reciente había sido vista como estratégica en la política de desarrollo, fue dejada de lado y la obligación de generar los superávits primarios acabó definiendo el tratamiento dado a la política tributaria en México. El compromiso de alterar el sistema tributario inequitativo quedó olvidado, prevaleciendo la tarea de crear un colchón fiscal, aun a costa del aumento del peso de los impuestos sobre los contribuyentes cautivos y del deterioro del sistema y del compromiso con el pacto federativo. Hoy es urgente una ley de responsabilidad fiscal, misma que sancionaría la ineficiencia tributaria de los funcionarios responsables de la recaudación en los tres niveles de gobierno en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Bird, Richard y Thomas Stauffer (2001), *Intergovernmental Fiscal Relations in Fragmented Societies*, Fribourg, Institut du Federalism.
- Bird, Richard y Robert Ebel (2005), "Subsidiarity and Solidarity: The Role of Intergovernmental Relations", en Richard Bird y Thomas Stauffer, *Intergovernmental Fiscal Relations in Maintaining and Effective*, State UK, Edwar Elgar.

- Boadway, Robin (2003), *Options for Fiscal Federalism*, Canadá, Royal Commission on Renewing and Strengthening Our Place in Canada.
- Briceño-Garmendia, Cecilia et al. (2004), *Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs and Policy Reform*, Working Paper 3468, Washington, World Bank Policy Research.
- Claeys, P. (2007), *Sustainability of EU Fiscal Policies: A Panel Test*, Barcelona, Universitat de Barcelona, Departament d'Econometria, Estadística i Economia Espanyola.
- Faguet, Jean Paul (2001), *Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia*, Centre for Economic Performance and Development Studies Institute, London School of Economics.
- Marichal, Carlos (2012), "Reformas fiscales comparadas", en José Luis Calva, (coord.), *Reforma fiscal integral*, México, Juan Pablos.
- Mikesell, John (2007), "Changing State Fiscal Capacity and Tax Effort in an Era of Developing Government, 1981-2003", en *The Journal of Federalism Advance*, Oxford University Press.
- Musgrave, Richard (1969), *Fiscal Systems*, New Haven, Yale University Press.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York, Harcourt-Brace-Jovanovich.
- Serra, José y Afonso José Roberto Rodrigues (2007), "El federalismo fiscal en Brasil", en *Revista de la CEPAL*, núm. 91, abril.
- Serra, José y Afonso José Roberto Rodrigues (2007), *Tributación, seguridad y cohesión social en Brasil*, Serie Políticas Sociales CEPAL, núm. 133, septiembre, Santiago de Chile.
- Singh, Nirvikar y T. Srinivasan (2006), *Federalism and Economic Development in India: An Assessment*, Santa Cruz, California, Department of Economics, Working Paper Series.
- Wildasin, David (1995), "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Evidence and Macroeconomic Aspects", Nashville, Tennessee, Vanderbilt University, USA.

FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO. ¿UNA LENTA O NULA CONVERGENCIA?

EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO*

INTRODUCCIÓN

En teoría un país que adopta el federalismo como forma de Estado, se integra de diferentes territorios o gobiernos autónomos que buscan en dicha asociación una forma de compensar problemas de carácter político, económico o social que exceden sus posibilidades en lo individual. Un gobierno central puede ayudar a mejorar los niveles de ingreso, sufragar necesidades, atender y resolver conflictos, además de generar confianza de que se cuenta con un garante en los malos tiempos. A cambio se declinan ciertas potestades al gobierno central relativas al orden externo y se establecen acciones de coordinación relativas a gastos públicos y bases de tributación. En ese sentido, una federación es un acuerdo político que, entre otros propósitos, en materia económica tiene el objetivo de lograr la convergencia entre los gobiernos subcentrales en aspectos de crecimiento económico, bienestar y desarrollo social.

Dada la condición de facultades concurrentes que se derivan del federalismo, es indispensable establecer un sistema de coordinación en materia de tributación con la intención de evitar la posibilidad de la doble tributación. Pero no sólo eso, con el establecimiento de dicho sistema se posibilita también una mejor asignación de los recursos en gastos que también presentan dicha característica como son el caso de salud, educación, medio ambiente, etc. (Barcelo, 2015:103).¹

* Universidad Autónoma Metropolitana.

¹ Las facultades concurrentes de acuerdo con Tena (1994:119-121) son aquellas que pueden ejercer los gobiernos subnacionales mientras no sean ejercidas por la federación, mientras que las coincidentes son las que se ejercen simultáneamente por ambos niveles de gobierno.

En México, la historia del federalismo fiscal tuvo un momento de lucidez cuando en 1980 se pone en marcha la Ley de Coordinación Fiscal que tenía por objeto el coordinar el sistema fiscal del gobierno central con entidades federativas, municipios y demás demarcaciones territoriales con la finalidad de establecer la cantidad de participaciones que deben recibir de los ingresos federales, además de fijar reglas de colaboración administrativa entre las autoridades fiscales de cada nivel de gobierno, etc., como lo marca el artículo primero de la Ley de Coordinación Fiscal.²

En ese año se concreta un federalismo fiscal concentrador de ingreso, que va evolucionando de poco a poco a una descentralización acotada de los gastos, proceso que ha entrado a una fase de reversión en los últimos años, en los cuales se han dado nuevos visos de centralización de algunas actividades de gasto como son las destinadas a la educación básica, la salud, la seguridad pública, etcétera.³

La centralización del gasto público es contraria a la opinión de ciertos autores, quienes suponen que la descentralización tiene efectos importantes sobre el crecimiento económico local (Ma y Mao, 2017; Ligthart y Van Oudheusden, 2017), el desempeño del sector salud (Arends, 2017), pero existe evidencia en ambos sentidos, tal como lo explora de forma amplia Baskaran *et al.* (2016) y Martínez-Vázquez *et al.* (2016). A pesar de la evidencia en México, la descentralización no ha generado los resultados deseados en materia de disminuir las disparidades entre las entidades federativas y es que quizás, tal como lo establece Kyriacou *et al.* (2015), eso no se cumple en países con gobernanza deficiente.

El nuevo orden fiscal establecido en el país, en la práctica, tuvo avances marginales que no han sido capaces de cambiar la fisonomía productiva de ciertas regiones, entidades federativas y municipios; tampoco se ha logrado avanzar en materia de bienestar, en aquellos lugares en los cuales la pobreza y la inequidad del ingreso era un problema, lo sigue siendo.

² En una federación, la coordinación es una parte sustancial y en teoría la Ley de Coordinación parecía subsanar aspectos centrales, como los mencionados por Weidenbaum (1969) como elementos centrales en la consolidación de un nuevo federalismo. Por una parte, la determinación del fondo a repartir, la forma en que dicho fondo se ha de repartir a los gobiernos subcentrales, la manera en que son distribuidos dentro de las demarcaciones y por último restricciones que deberán observar en el uso de los recursos.

³ De acuerdo con Tavares (1995), en la literatura se distinguen tres tipos de arreglos federa-tivos: federalismo dual, donde se constituyen soberanías distintas y separadas al igual que su forma de actuación. El federalismo centralizado transformando los gobiernos locales en agentes administrativos del gobierno federal. Por último, el federalismo cooperativo caracterizado por formas de actuar conjuntas entre instancias de gobierno con autonomía decisoria y capacidad propia de financiamiento. Dada esa clasificación México no se suscribe fiscalmente a ninguna de ellas; sobre una descripción amplia de los arreglos fiscales se puede revisar Super (2005).

El objetivo que persigue el presente capítulo consiste en actualizar y abonar a la discusión sobre el federalismo fiscal y el avance que se ha tenido en materia de convergencia económica, que de entrada se supone en el mejor de los casos lenta y en el peor nula. Para tal fin, lo que resta del capítulo comienza (II) por la exploración de la literatura, que sin ser exhaustiva versa sobre el tema del federalismo, la descentralización como mecanismo de desarrollo y crecimiento de los gobiernos subnacionales y evidencia empírica para el caso de México; posteriormente (III) se ofrecen algunos datos, análisis y cálculos que permiten valorar el proceso de convergencia que se ha dado entre las entidades federativas; después (IV) se hace una sucinta revisión mediante los flujos de participaciones y aportaciones a las entidades federativas y de qué forma se han asignado los recursos, para terminar revisando una de las políticas que en materia de desarrollo de ciertas regiones dio por resultado la promulgación de la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales y terminar con una conclusión.

FEDERALISMO FISCAL Y CONVERGENCIA ECONÓMICA

La idea del federalismo fiscal conlleva una serie de disyuntivas enmarcadas en la teoría de la economía pública y en el ámbito de la delimitación de potestades que se pueden tener en cada caso. Por una parte, el federalismo puede permitir una mayor eficiencia en el uso de los recursos o bien lacerar los incentivos económicos de las comunidades o regiones. Retomando a Swartz y Peck (1990), el “federalismo competitivo” conlleva a una destrucción creativa, ya que el miedo a quebrar obliga a los gobiernos a operar de manera más eficiente. Los gobiernos deben suministrar sólo aquellos bienes y servicios que demanda su electorado y deberán ser rentables, aquellos que no lo sean van a desaparecer o es posible que tengan el tiempo para aprender. La ventaja de la competencia es su capacidad de atracción, aquellos gobiernos a los que les va bien son atractores de nuevos residentes y negocios, pero no sólo eso, también sirven de ejemplo para que otros puedan imitar aquellos elementos que funcionan.

Los gobiernos que no logran ser competitivos imprimen costos adicionales a las personas que no tienen la oportunidad de moverse a otra región, ya que reciben servicios de mala calidad con altas cargas impositivas. La lógica obliga a pensar en la desaparición de dichos gobiernos, pero en la gran mayoría de los casos existen grupos que no son capaces de escapar de la ineficiencia tales como los pobres, los pequeños negocios y los ancianos quienes resultan los verdaderos perdedores de lo que no puede llamarse “destruc-

ción creativa”, sino sólo “destrucción”.⁴ El federalismo tiene la obligación de nivelar entre la eficiencia y la equidad, lo que implicaría aliviar las presiones sobre las finanzas públicas de los gobiernos estatales y locales, reducir las desigualdades económicas y fiscales, estimular esfuerzos fiscales, así como la eficiencia e independencia fiscal (Swatz y Peck, 1990).

Sin embargo, el problema de la nivelación es que puede generar una asistencia que pasa de ser temporal a permanente sin lograr la autosuficiencia local e incluso ampliando la dependencia de localidades y regiones por los apoyos que devienen del poder central. En ese sentido, tal parece que la nivelación mediante asignación de recursos mayores a los que generan los gobiernos locales, puede resultar menos positivo de lo que se puede esperar.

Ante este hecho, en los últimos años se ha optado por medidas de descentralización de las potestades sobre el gasto e ingreso. En algunos casos se piensa que se deben concentrar los ingresos y descentralizar los gastos, en otros se supone que es deseable una descentralización del ingreso con cierta centralización de los gastos, y en el mejor de los casos se supondría que el mejor escenario resulta de un federalismo real, en el cual las potestades sobre ingreso y gasto son plenamente utilizadas por cada nivel de gobierno. Gemell *et al.* (2013) encuentran que los países que integran la OCDE han sido adversamente afectados por la descentralización del gasto, mientras que la descentralización de los ingresos ha tenido efectos favorables. De esta forma, conociendo que dichas economías son más descentralizadas en materia de gastos y menos en materia de ingresos, una descentralización de ingresos con una recentralización de gastos podría tener mejores resultados en materia de eficiencia y crecimiento económico.

Por su parte, en un estudio que se enfoca para el caso de Argentina, Gervasoni (2010) menciona que la concentración de los ingresos da por resultado menos democracia en los gobiernos subnacionales, por lo cual la descentralización de los ingresos tendría un resultado favorable para la democracia y generaría vínculos más sólidos con los ciudadanos y con las empresas.

No obstante los beneficios que se le adjudican a la descentralización fiscal, se mencionan algunos inconvenientes cuando se estudian ciertas economías, Gemmel *et al.* (2003) los resume en los siguientes: impactos negativos en la distribución de los bienes públicos debido a la movilidad de los factores; la política de redistribución no es del todo satisfactoria por los movimientos que se dan en función del estatus en materia de ingresos de las personas, es decir aquellos gobiernos que llevan a cabo políticas que favorecen a los personas de menores ingresos van a generar desplazamientos

⁴ En este sentido la tesis de Tibeaut (1956) no se cumple para toda la sociedad, es decir no todos son capaces de “votar con los pies”.

de los ricos y atracción de los pobres; dada la desigualdad social y sus efectos sobre el crecimiento puede tener serias implicaciones para el crecimiento local; la concentración de bienes públicos con derramas supranacionales, como pueden ser la infraestructura, la educación y la salud, pueden inhibir el crecimiento e incrementar la desigualdad, en estos casos los sectores más centralizados pueden distribuir los recursos de forma más eficiente; problemas de inestabilidad macroeconómica por problemas de coordinación de la política fiscal; competencia a la baja en la imposición de factores móviles entre entidades federativas y sus repercusiones en materia de gasto.

Ante los embates empíricos que ha tenido el teorema de descentralización (Oates, 1972),⁵ se han formulado una serie de investigaciones que tratan de establecer una segunda generación de teorías sobre el federalismo fiscal. En este sentido, Oates (2008) establece que la naturaleza del problema sigue siendo la misma, por una parte, la capacidad del gobierno central para proporcionar productos locales y por el otro, la capacidad de un sistema descentralizado para captar las preferencias de los ciudadanos en cada localidad. A decir del autor, la centralización conduce a un sistema de transferencias que siendo legítimas pueden tener serios daños fiscales, mientras que la descentralización genera las condiciones que propician innovación en las instituciones fiscales y políticas que a la postre conducen a un mejor escenario para la población.

Algunos de los problemas del porqué la descentralización no ha tenido los resultados esperados tiene que ver, en algunos casos, con la condición en la que se encontraban los gobiernos subnacionales antes del proceso. A decir de Rodden y Wibblens (2002), la descentralización acompañada del desarrollo de la capacidad tributaria autónoma de los gobiernos subnacionales es un requisito necesario para tener éxito, cuando el proceso se lleva a cabo a pesar de la escasez e irregular competencia en la recaudación de impuestos es imposible alcanzar la autonomía. Cuando se tiene una población empobrecida, se tiene una amplia movilidad del capital y no se cuenta con instituciones fuertes, la descentralización encontrará serias limitaciones.

Las características del sistema federal son de suma importancia ya que algunos son capaces de promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico, mientras que otros lo restringen. Wiengest (2009) sostiene que un sistema federal que promueva la competencia genera incentivos fuertes donde la aplicación de las políticas asegura una economía local saludable. Dicho sistema tiene que considerar cinco elementos que

⁵ Oates en 1972, mencionaba que la estabilización, la distribución del ingreso e incluso la asignación de recursos para la producción de bienes públicos no diferenciables podría ser realizada en mejor condición por los gobiernos centrales, pero aquellos bienes diferenciables según las necesidades de cada comunidad es mejor que estén a cargo de gobiernos descentralizados.

son: el nivel jerárquico, autonomía subnacional, mercado común, restricciones presupuestales fuertes y autoridad institucionalizada.

El nivel jerárquico establece o delimita los alcances de la autoridad de cada uno de los niveles de gobierno y está en función de cómo se perfilan los otros elementos mencionados. La autonomía subnacional supone que los gobiernos son capaces de regular los mercados locales, adaptar el suministro de bienes y servicios públicos a las características locales y establecer sus tasas impositivas que denoten la demanda de servicios públicos. El mercado común supone la libre circulación de las mercancías generando una competencia real entre las jurisdicciones. Por su parte, en lo referente al presupuesto, los gobiernos subcentrales deben soportar las consecuencias financieras totales de sus decisiones políticas, no deben gastar más de lo que recaudan, no pueden salvar a empresas de la quiebra y tampoco deben esperar que la federación las rescate. Por último, la autoridad institucionalizada permite que la descentralización no esté bajo el auspicio o discrecionalidad del gobierno central, debe existir un conjunto de instituciones que lo controlen. Por lo tanto, la descentralización bajo un Estado depredador no garantiza el éxito.

Weingest (2014) abunda en algunos otros elementos que promueven la centralización como son la idea de la redistribución de las rentas por parte del gobierno central, la condición de eficiencia en la recaudación por parte del centro conlleva a que tenga más poder y capacidad de mantenerlo, los beneficios sobre la democracia se ven velados porque cuando se apoyan desde el ámbito internacional se ocupan preferentemente del centro, el mecanismo de trágicos brillantes que implica que mientras más recursos tenga el centro también tendrá mayor capacidad para manipular a los ciudadanos y que las cosas no cambien. Derivado de lo anterior, parece que en algunos países se deben generar contextos adecuados antes de optar por la descentralización.

En materia de convergencia, el punto de partida se encuentra en 1956 con el planteamiento de Solow (1956) y Shaw (1956), quienes basan su desarrollo en el supuesto de rendimientos decrecientes de los factores, con lo cual se podría esperar que aquellas economías que han alcanzado ciertos niveles de riqueza comiencen a reducir sus tasas de crecimiento, mientras que las que se encuentran en una situación menos favorable comiencen a incrementarlas, llegando así a la convergencia.⁶

A partir de algunas críticas y falta de verificación empírica se establecieron dos modalidades de convergencia: la absoluta y la condicional. En el primer caso se supone que los más desarrollados crecen a tasas menores que los no

⁶ Un desarrollo bastante ilustrativo del modelo propuesto por Solow y Saw, puede ser consultado en Tirado (2003), además de las críticas correspondientes.

tan desarrollados, en virtud de que sus tasas de inversión son mayores dada su lejanía con la posición de equilibrio estacionario, además se anticipa una desaparición de las diferencias cuando todos los países alcancen el estado estacionario (Tirado, 2003). El segundo caso parte de la idea de que países con características semejantes (instituciones similares, sistemas impositivos y legales parecidos, proximidad geográfica, afinidades culturales, etc.) pueden lograr la convergencia. De acuerdo con Sala-I Martín (1994:200-203), la convergencia a nivel global no se ha podido comprobar; sin embargo, existe evidencia para pensar en una convergencia regional o interregional, que sería coincidente con la convergencia condicional.

La evidencia en el caso de México al respecto de la convergencia se ha dado en varios sentidos y para varios periodos, aun cuando parece que existen algunos consensos: se establece la existencia de convergencia en periodos previos a los años ochenta (Asuad y Quintana, 2010; Luna y Colín, 2017; Fuentes y Mendoza, 2003; Germán-Soto, 2005), en la mayoría de los trabajos la divergencia está presente desde mediados de los años ochenta o al inicio de la década siguiente,⁷ por razones que tienen que ver con la apertura comercial que benefició principalmente a entidades que estaban preparadas, afectando a aquéllas con menores capacidades (Barriga y Vázquez, 2006). Por otro lado, persiste la idea de núcleos o clubs de convergencia, denotando con ellos que el país se mueve a diferentes velocidades (Asuad y Quintana, 2010; Barriga y Vázquez 2006; Rodríguez *et al.*, 2016).

Uno de los primeros trabajos relativos al tema lo presenta Esquivel (1999), quien realiza un estudio para el periodo de 1940 a 1995, el autor aporta evidencia respecto de la convergencia absoluta en todo el periodo, pero con una tasa del 1.1% anual, que resulta sumamente baja para las condiciones del país. También encuentra que el proceso se da en dos etapas que abarcan los periodos de 1940-1960 y 1960-1995. En la primera se da una convergencia más rápida y en la segunda no se tienen elementos para establecer un proceso de convergencia entre las 32 entidades.⁸ Esquivel (1999) establece que entender las causas de las disparidades es la única forma de resolverla y en ese sentido las políticas deberían de ir encaminadas a reducir las brechas regionales en términos de acervo y capital humano y también en materia de infraestructura básica.⁹

⁷ Cermeño (2001) presenta evidencia sobre convergencia condicional para el periodo de 1970-1995, sin embargo, llama la atención a tener en cuenta, la particularidad que en ese periodo se podrían hacer dos etapas, disminución del crecimiento 1970-1985 y decrecimiento 1990-1995.

⁸ A conclusiones similares llega Germán-Soto (2005) quien realiza un estudio de 1940-2001 y establece tres etapas de 1940 a 1970 el proceso es rápido, 1970-1980 lento, 1980-2001 un retroceso.

⁹ Fuentes y Mendoza (2003), establecen que el gasto en infraestructura se consolida como un mecanismo con fuerte capacidad distributiva, por lo cual la mejor manera de atacar el pro-

Por su parte, Arroyo (2001) realiza una serie de análisis con datos del PIBe (Producto Interno Bruto estatal) para los años de 1980-1999, desagregando incluso el PIB total en sectores, su aportación consiste en denotar un incremento de las disparidades entre regiones desarrolladas y menos desarrolladas. Una de las alternativas de solución consiste en la intervención gubernamental para fortalecer las actividades tendientes a mejorar la inserción de las entidades de menor desarrollo a la dinámica nacional. Ruiz (2010) realiza una investigación a través de cortes temporales de mediano y largo plazo tomando en consideración datos de 1900-2004, encontrando una tasa de convergencia entre los gobiernos subnacionales baja y con tendencia a declinar, la inexistencia de estados estacionarios comunes y el hecho de que las exportaciones no han funcionado como un elemento de convergencia. Plata *et al.* (2010) estudian la convergencia en México para el periodo comprendido entre 1950-2003, en dicho estudio se estima la convergencia beta y sigma, encontrando que la convergencia económica es débil y muy lenta; se denota por otra parte que el proceso de convergencia se da en cuatro etapas, para los autores es necesario homogeneizar las variables determinantes que llevarían a una convergencia absoluta, como son la infraestructura económica y social, el avance tecnológico y el stock de capital humano.

ESTIMACIÓN DE LA CONVERGENCIA EN MÉXICO

Se realiza un análisis respecto a la composición del PIB estatal partiendo de los datos de las 32 entidades federativas para el periodo de 2003 a 2015, la razón de no ampliar el periodo consiste en la homogeneidad de los datos que han sido consolidados por el INEGI utilizando la misma metodología, de forma adicional se parte de los trabajos realizados por diferentes autores citados en el apartado anterior que han realizado amplios y serios esfuerzos por tratar de aportar evidencia de mayor amplitud temporal. Es necesario mencionar que las cifras se ajustaron excluyendo las actividades relacionadas con la minería petrolera.¹⁰ Lo anterior en virtud de que distorsiona el análisis y esa distorsión obedece a entidades federativas que por una situación de buena fortuna cuentan con dicho recurso.¹¹

blema de la dispersión del ingreso en las entidades federativas es un programa sostenido de infraestructura. Hernández (2012) al respecto sugiere la importancia que tiene la identificación del tipo de infraestructura que resulte adecuada para cada región, de lo contrario no se tendrán los impactos esperados.

¹⁰ Arroyo (2001) resuelve el problema de los estados atípicos dejando fuera del análisis a Campeche y Tabasco.

¹¹ La actividad de minería petrolera a nivel nacional representaba el 10% del PIB en 2003 siendo el 6% para 2015. En el caso de Campeche la actividad integraba el 89% de su PIB. En

El PIBep (Producto Interno Bruto Estatal per-cápita) denota diferentes realidades en el país. En los 13 años de información utilizada, Chiapas, Oaxaca y Guerrero ocuparon las mismas posiciones en cuanto a dicho indicador en relación con las otras jurisdicciones, son las tres las de más baja generación de actividad económica por persona; Chiapas en el sótano con un resultado por debajo de la mitad del nacional, Oaxaca ligeramente por momentos por encima de la mitad y Guerrero marginalmente por encima de los otros, mientras que la CDMX y Nuevo León también ocuparon los mismos lugares pero en el lado opuesto.¹²

En la gráfica 1 se puede apreciar el comportamiento de los estados mencionados en las líneas, mientras que las barras indican la dispersión que existe entre la CDMX con el mejor per-cápita y Chiapas con el de menor valor, es clara la ampliación de la diferencia, situación similar ocurre con Oaxaca y Nuevo León donde la diferencia promedio está por arriba del 3.5 veces. En Chiapas, Guerrero y Oaxaca se concentra aproximadamente el 11% de la población, no obstante, su participación total con el PIB es aproximadamente del 5%, mientras en la CDMX y Nuevo León se agrupa aproximadamente el 12% de la población y generan más de una cuarta parte de la actividad nacional.

En la gráfica 2, se presenta el PIBep para los años 2003 y 2015, la escala de presentación está en número de veces, donde 1 corresponde al nacional y los que están por debajo indican menor actividad económica en relación con el desempeño nacional, mientras que los que están por arriba de la unidad presentan una mayor actividad económica que la nacional.

El hecho de que en 13 años los estados en los extremos sigan en la misma posición, hace poco factible pensar en una convergencia, por lo menos en el mediano plazo. En el país se cuenta con entidades federativas que tienen amplias oportunidades y otras que históricamente se han rezagado (gráfica 3).

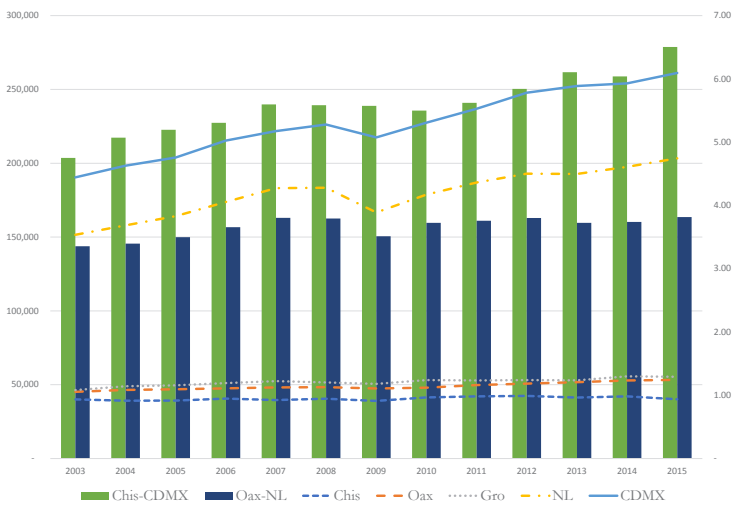
Al desagregar el producto interno de las tres entidades que tienen el desempeño económico menos prometedor y compararlo con las dos que se han mantenido en los dos primeros lugares en generación de ingresos per-cápita, se pueden destacar algunos elementos de interés, para el promedio de los datos en el periodo 2003-2015:

- a) En la composición de su PIBe en los cinco casos la parte proporcional que se destina a servicios está por arriba del 60% (Nuevo León 62%, Oaxaca 63%, Chiapas 66%, Guerrero 73% y la CDMX 86.91%).

2003 y en 2015 el 79%, Tabasco 53 y 59%, Chiapas 12 y 6%, Tamaulipas 7% en ambos años, Veracruz 4 y 7% respectivamente.

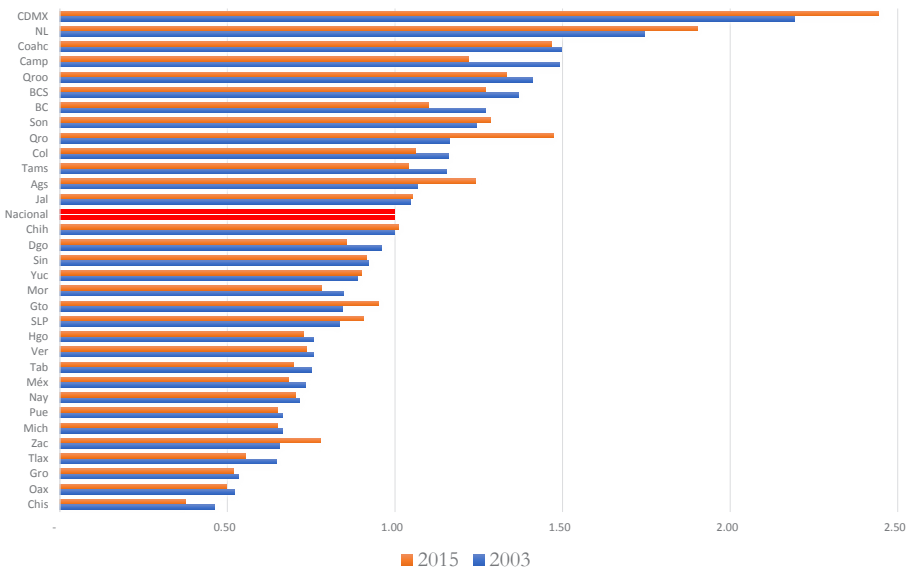
¹² Esta situación ya la había observado Asuad y Quintana (2010) para correspondientes a 1970, 1980, 1990, 2000 y 2008.

GRÁFICA 1
PIBE PER-CÁPITA DE LAS ENTIDADES MENCIONADAS
Y LA DIFERENCIA ENTRE ENTIDADES



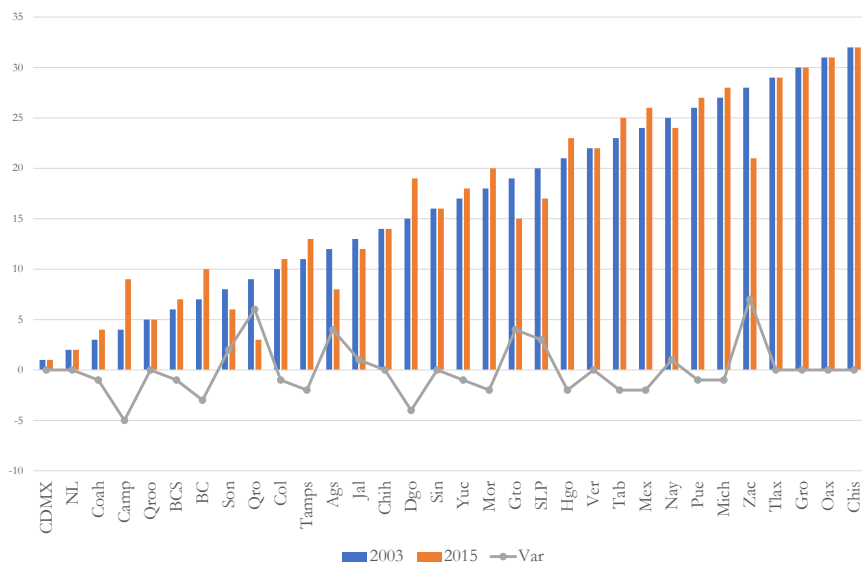
FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

GRÁFICA 2
ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
EN RELACIÓN CON LA NACIONAL



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

GRÁFICA 3
CAMBIO EN LA POSICIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2003-2015)



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

- b) Tomando en cuenta cinco clasificaciones correspondientes al sector servicios (servicios financieros y de seguros; servicios profesionales, científicos y técnicos; servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; dirección de corporativos y empresas; e información en medios masivos), mientras que en Chiapas, Guerrero y Oaxaca se concentraba el 8.83, 7.88 y 9.05% en dichas actividades, en el caso de la CDMX y Nuevo León representaban el 38.59 y el 26.56%. Los servicios mencionados son relevantes porque teóricamente repercuten en mejorar la eficiencia de los otros dos sectores.¹³
- c) Las actividades del sector primario de Chiapas, Guerrero y Oaxaca están por arriba de la media nacional (8.99, 4.96 y 5.97%), lo que es consistente con economías de bajos ingresos. En Nuevo León y la CDMX, el sector primario contribuye con poco a la actividad total (0.69 y 0.06%).

En la gráfica 3 se destaca el caso de Querétaro, Zacatecas, Guanajuato y Aguascalientes, el primero pasó de ser el noveno estado con el mejor PIBep en 2003 al tercer lugar en 2015; Zacatecas pasó del lugar 28 al 21; Gua-

¹³ A decir de Eichengreen y Gupta (2009), en los países de bajos ingresos el incremento del sector servicios se da principalmente en servicios tradicionales teniendo poco impacto, mientras

najuato del 19 al 15 y Aguascalientes del 12 al 8. Se puede encontrar una explicación desde la composición sectorial de su PIBep, es posible, sin que ello sea tomado como una confirmación absoluta o una regla, y para ello se formulan cuatro argumentos posibles para cada una de las jurisdicciones mencionadas:

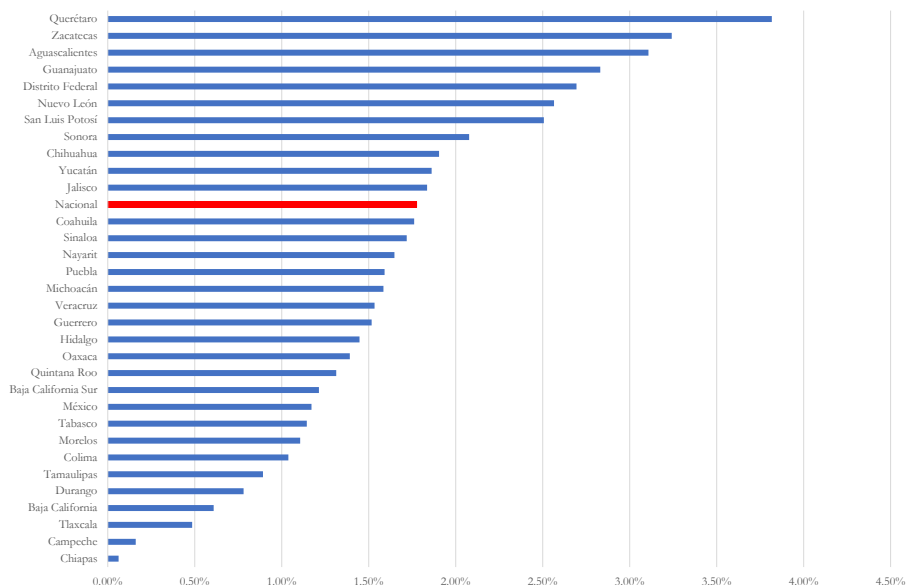
- a) En el periodo de estudio, 28 de las entidades presentaron una reducción en la participación proporcional de su sector primario, una explicación del por qué a medida que se incrementa el ingreso per-cápita se reduce el sector primario tiene que ver con un incremento en la productividad y el desplazamiento de factores a los otros sectores. Zacatecas fue la entidad que tuvo la variación porcentual más relevante pasando de 13.15% en 2003 a 8.40% en 2015, si bien las otras tres entidades en cuestión no redujeron de forma significativa su porcentaje, en las actividades primarias también lo hicieron.
- b) En cuanto al sector secundario, 23 entidades redujeron la participación porcentual de dicho sector, entre los nueve restantes que ampliaron la participación se encuentra en primer lugar Zacatecas con 12.26%, Aguascalientes en segundo lugar con 7.16%, Querétaro en quinta posición con 1.59%, Guanajuato en sexta posición con 1.42%. Situación que puede ser explicada como una industrialización de las entidades.
- c) Para muchos es claro que la economía mexicana se está terciarizando o bien desindustrializando, como lo denota el hecho de que 24 entidades hayan tornado a un incremento porcentual en el sector servicios.
- d) Tomando las mismas clasificaciones de servicios usadas en el inciso b) cuando se detallaba el caso de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Es interesante destacar el caso de Guanajuato, entidad que después de la CDMX tiene la segunda variación positiva en esos servicios. Querétaro y Zacatecas se encuentran entre las diez jurisdicciones con las mayores variaciones.

Derivado de lo anterior es posible denotar un cambio en la composición de la estructura productiva en los cuatro estados mencionados, que pueden explicar su avance en relación con los otros; las tasas de crecimiento promedio del periodo de estudio de ellos fueron las más altas como se puede

que en los países de ingresos altos el sector crece con la ampliación de los servicios financieros, técnicos, legales, de publicidad y negocios impactando de mejor manera al resto de los sectores, lo mismo ocurre en el caso de gobiernos subnacionales.

observar en la gráfica 4. Otra explicación puede ser el hecho de la vecindad ya que son estados que tienen colindancia, quizá entre ellos se esté formando un núcleo, como es descrito por Asauad y Quintana (2010) y Rodríguez *et al.* (2016).

GRÁFICA 4
TASA PROMEDIO DEL CRECIMIENTO DEL PIBE POR ENTIDAD FEDERATIVA
(2003-2015)



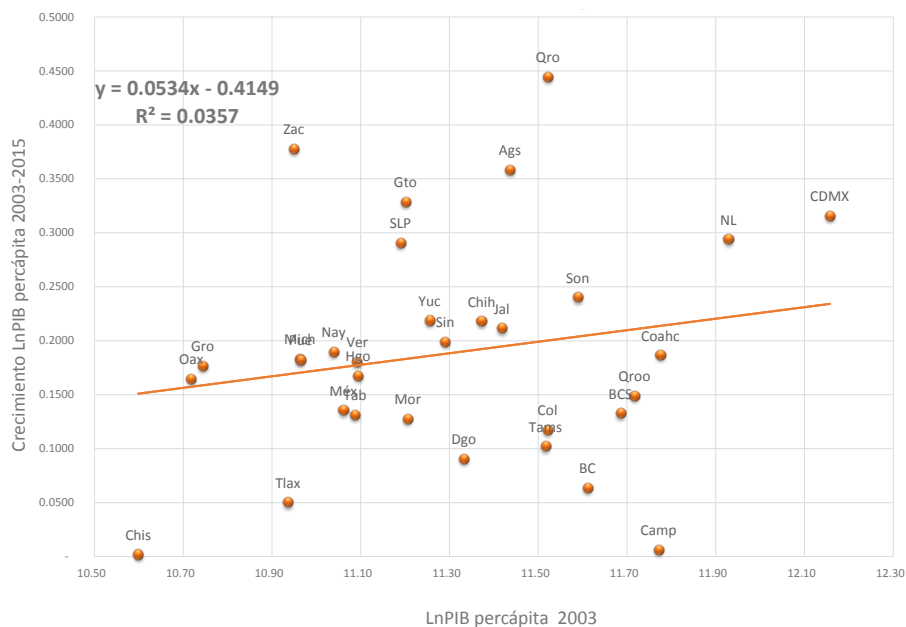
FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

Manteniendo las tasas de crecimiento promedio del PIBe constantes, Querétaro lograría un PIBe similar al de la CDMX 2015, en el año 2029, Aguascalientes año 2038, Guanajuato año 2049 y Zacatecas en el año 2051. En el caso de Guerrero y Oaxaca más de 100 años; y Chiapas dada la tasa de crecimiento promedio serían varios siglos.

En la revisión de la convergencia entre países, regiones o entidades federativas (como sería el caso de México) es ilustrativo hacer uso de dos conceptos propuestos por Barro y Sala-I Martín (1991), por una parte, está la β -convergencia, en la cual se establece la convergencia siempre y cuando las economías pobres presenten tasas de crecimiento mayores a las de las economías ricas. Por otra parte, se puede ubicar la σ -convergencia, la cual indica que si la dispersión del PIBpe de un conjunto de países se disminuye en el tiempo, se está ante la presencia de un proceso de convergencia (Sala-I Martín, 1994:194).

En la gráfica 5 se presenta la β -convergencia para las 32 entidades federativas de México, para el periodo 2003-2015. De acuerdo con la beta que tiene signo positivo y un valor bajo (0.0534), no es posible corroborar la convergencia entre las entidades federativas, o lo que es lo mismo el crecimiento de las entidades con mayor PIBep es marcadamente mayor al de las entidades con menor actividad económica. En cuanto a la σ -convergencia, el resultado apunta en la misma dirección, ya que en 2003 la dispersión entre las entidades federativas presentaba un estimado de 0.367, mientras que en 2015 fue de 0.400, la idea de la convergencia implicaría una reducción de la dispersión de un año a otro.

GRÁFICA 5
DETERMINACIÓN DE LA BETA-CONVERGENCIA



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

Como se había comentado, los datos del PIBep de cada entidad federativa están ajustados sin considerar los ingresos que se producen por la actividad petrolera. No obstante, se realizó el ejercicio de calcular la β y el σ , y en función de los resultados se podría pensar en un proceso de convergencia que estaría sesgado por la distorsión que genera Campeche, dada la importancia de dicha actividad en la integración de su PIB, cuyo valor en 2003 en relación con el total nacional y de la CDMX era más de 12 y 5 veces, respectivamente, en 2015 tan sólo era mayor por más de 6 y 2 veces, respectiva-

mente, en el periodo la tasa de crecimiento per-cápita de Campeche fue de -47.33%. Dado lo anterior, la inclusión de dicha entidad, considerando al sector petrolero, ofrece una mala conclusión de convergencia. Ampliando el tiempo de estimación y comenzando el análisis con los datos de 1980, se presenta una aparente contradicción entre la β -convergencia y la σ -convergencia, ya que mientras la primera presenta evidencia respecto a la convergencia de ciertas entidades federativas que mejoraron su situación, la segunda medida indica una ampliación en su dispersión, la idea es que en el periodo de 1980 a 2015 se tienen algunas entidades que dan el salto, tal es el caso de Querétaro, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas, Guanajuato y Campeche (con una mejoría en su PIBep de 113, 111, 92, 115, 67 y 75% respectivamente). Asimismo algunas entidades tuvieron un retroceso importante como es el caso de Tabasco, Chiapas y el Estado de México (con una tasa de crecimiento negativa de su PIBep del 54, 46 y 4% respectivamente). En la mayoría de los casos se mantienen las posiciones iniciales sin cambios de importancia.

Bajo la idea de la convergencia condicional, lo que se puede concluir de los resultados para las 32 entidades federativas es que la federación no ha logrado establecer las coincidencias necesarias para tener un país más igualitario a nivel estatal, dando por resultado diferentes grupos de países, lo que avala la teoría de los núcleos o clubs de convergencia.

La diferencia marcada en la consecución de resultados económicos tiene serios impactos en el bienestar de la población y se consolida como una trampa de pobreza e inequidad, de acuerdo con los indicadores de bienestar por entidad federativa desarrollados por la OCDE y presentados para cada entidad federativa por el INEGI, se puede establecer una disparidad entre dichas entidades.

En relación con la pobreza y de acuerdo con el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social) se pueden destacar dos indicadores: el relativo a la pobreza extrema, definida como el porcentaje de la población que padece de tres o más carencias sociales y cuyo ingreso es menor a la línea de bienestar mínimo; y la pobreza que considera a las personas cuyo ingreso es inferior al valor de la línea de bienestar que padece al menos una carencia social. En ambos casos, mientras Nuevo León presenta en 2014 un 1.3 y 20.4%, respectivamente, los datos para Chiapas son en el mismo año de 31.8 y 76.2%, respectivamente, lo que da una idea de una amplia disparidad en relación a la pobreza. Dicha disparidad también está presente en temas como el empleo, la vivienda, la educación y salud.

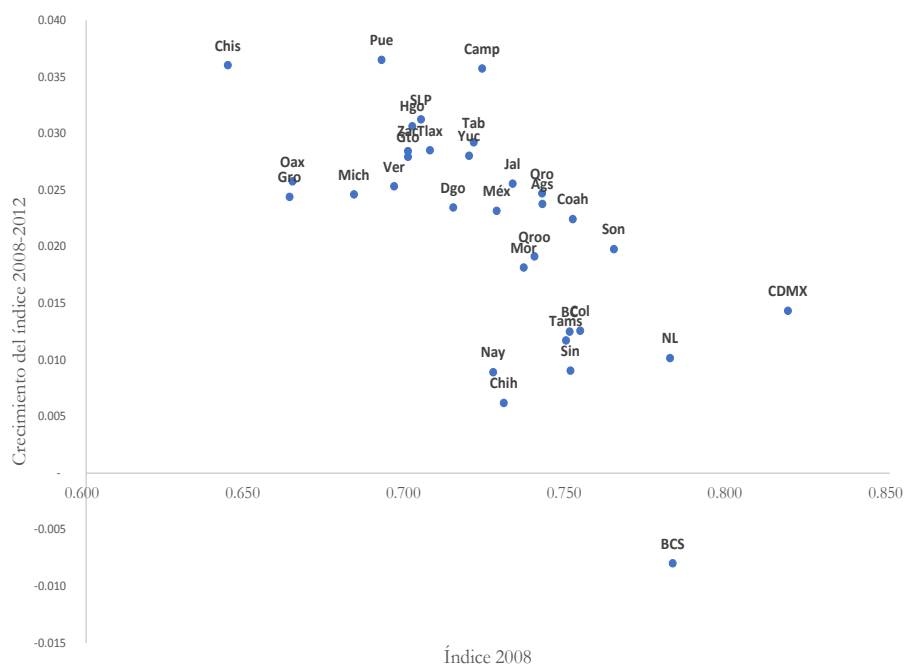
A una conclusión similar conduce el Índice de Desarrollo Humano (IDH), mismo que trata de resumir los logros de las personas en materia de salud, educación e ingreso. Considerando que el desarrollo se concibe como el

proceso de expansión de las libertades personales, tales como una vida prolongada y saludable, la obtención de conocimientos y un nivel de vida digna (PNUD, 2015).

La gráfica 6 ofrece una perspectiva similar a lo ya comentado, una situación de extremos que parece mantenerse. En el informe de 2015 sobre el IDH del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015), que se titula “Avance continuo, diferencias persistentes”, se deja ver ese ritmo desigual que tienen las entidades federativas, aun cuando en esta materia el avance es continuo (salvo para el caso de Baja California Sur), tiene una tasa de avance lento en algunos casos y muy lento en otros.

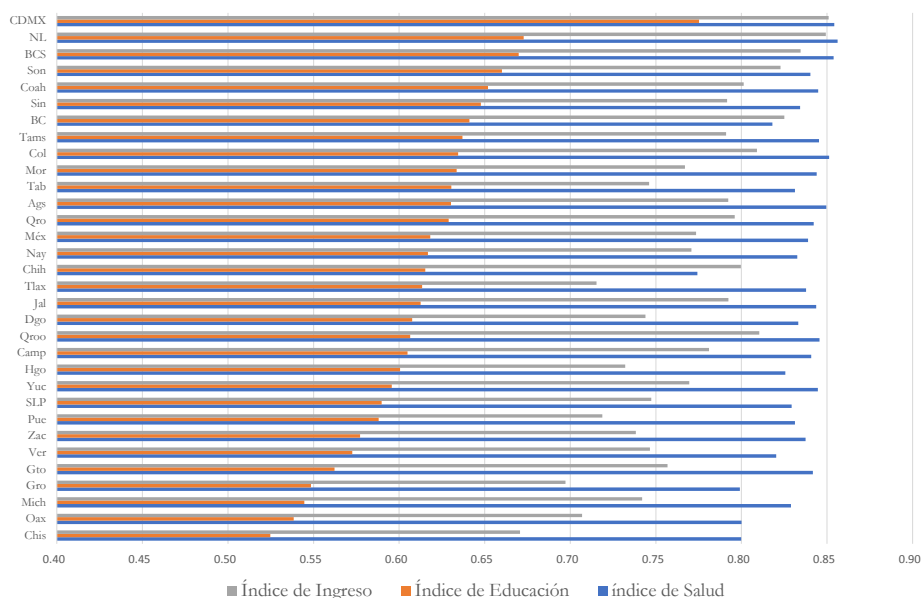
En el informe se realiza el ejercicio de mantener la tasa de crecimiento del periodo 2008-2012, y bajo esa perspectiva se estima que Campeche, entidad con una de las mejores variaciones porcentuales, igualaría el IDH de 2012 de la CDMX en 20 años, mientras que en el caso de Chihuahua lo haría en 200 años. En función de su trayectoria, Baja California Sur no llegaría a ser convergente, pero en dicho informe se toma la tasa de crecimiento de 2008 a 2010 y se establece que en el año 2136 lo será.

GRÁFICA 6
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO



FUENTE: elaboración propia con datos del PNUD.

GRÁFICA 7
 ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO
 (DESGLOSADO POR SUS SUBÍNDICES, PROMEDIO
 2008-2012)



FUENTE: elaboración propia con datos del PNUD.

En la gráfica 7 se muestra el desglose del IDH en relación con los tres subíndices que lo componen, en materia de salud se tiene la menor dispersión, mientras que Chihuahua tiene un índice de 0.77, para la CDMX es de 0.86. Respecto al índice de ingreso, aun cuando se amplía la dispersión, los valores extremos van de 0.67 para el caso de Chiapas y 0.85 para la CDMX, la dispersión mayor se presenta en el índice de educación, en el cual Chiapas reporta 0.52 y la CDMX 0.78.¹⁴ Estas cifras avalan los resultados propuestos por Esquivel (1999) al respecto de la divergencia regional y la fuerte explicación que tiene la formación de capital humano en el país.

Al estimar la convergencia absoluta mediante la siguiente ecuación univariante:

$$\left(\frac{1}{T}\right) \cdot \ln\left(\frac{y_{iT}}{y_{i0}}\right) = a - \left(\frac{1-s^{-\beta T}}{T}\right) \cdot \ln(y_{iT}) + w_{io,T} \quad (1)$$

Donde:

¹⁴ La dispersión en cada uno de los índices es de 0.018, 0.044 y 0.048 respectivamente.

$$y = \text{PIBep}$$

$w_{i0,T}$ = término estocástico del error de la regresión en la región i en el periodo T

T = Número de años de la muestra.¹⁵

Aplicando la fórmula anterior para el periodo de estudio se obtienen los resultados presentados en el cuadro 1.

CUADRO 1

	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Estadístico-t</i>	<i>Prob.</i>
C(1)	-0034578	-0.047754	-0.724074	0.4746
C(2)	-0.004335	-0.004008	-1.081410	0.2881

Del cuadro 1 se puede destacar que, no existe evidencia suficiente para establecer una relación de convergencia, derivado de que el parámetro C(2) es la tasa de convergencia beta hacia el estado estacionario, y para el periodo de estudio no resulta significativo, además de ser negativo y tener un valor relativamente bajo, el signo negativo implica un proceso de divergencia. El resultado presentado es contrario al estimado para el mismo periodo por Luna y Colín (2017), quienes suponen un proceso de convergencia, la razón es el ajuste realizado para eliminar el efecto distorsionante que genera la actividad de minería petrolera sobre estados como Campeche.¹⁶

Por lo tanto, dado el crecimiento per-cápita que han observado las entidades federativas, en algunos casos no serían convergentes ni siquiera en el largo plazo, para ello tendrían que modificar su tasa de crecimiento y eso debe ser posible a través de las políticas que se puedan trazar desde la federación. Incluso antes de proceder a una mayor descentralización por las condiciones que guardan actualmente la gran mayoría de entidades federativas, que en una cantidad importante adolecen de desarrollo administrativo y en los últimos años han sido foco de problemas de desvíos de recursos y corrupción.

Una de las formas de lograr la convergencia siguiendo a Sala-I Martin (1994) consistiría en adoptar las instituciones de aquellos que lo hacen bien y eso en cierta medida es una de las responsabilidades que tiene el esquema de organización federalista, establecer los derechos y obligaciones en todo el territorio nacional y en temas relativos a la economía, la educación y

¹⁵ Un desarrollo bastante claro al respecto de la ecuación original, expuesta por Barro y Sala-I Martin, puede ser revisada en Plata *et al.* (2010).

¹⁶ Lo anterior se puede asegurar con cierto nivel de certidumbre, en virtud de que se replicó el cálculo realizado por los autores llegando a resultados similares.

la salud. En México se contemplan mecanismos de distribución como son las participaciones y las transferencias que a continuación se describen.

FEDERALISMO FISCAL Y SU INCIDENCIA EN LA CONVERGENCIA

Sin la intención de tratar de establecer un estudio amplio al respecto de las características del sistema de coordinación fiscal en México, el propósito de este apartado consiste en establecer cómo se han establecido los flujos de la federación hacia las entidades federativas y si se puede estar en la presencia de un gobierno central que realiza una función de redistribución ampliamente necesaria para estar en condiciones de retomar el proceso de convergencia que se vio frenado y ciertamente revertido desde el cambio de modelo económico que se dio en la década de los ochentas, como ha sido documentado por varios trabajos citados en párrafos anteriores.¹⁷

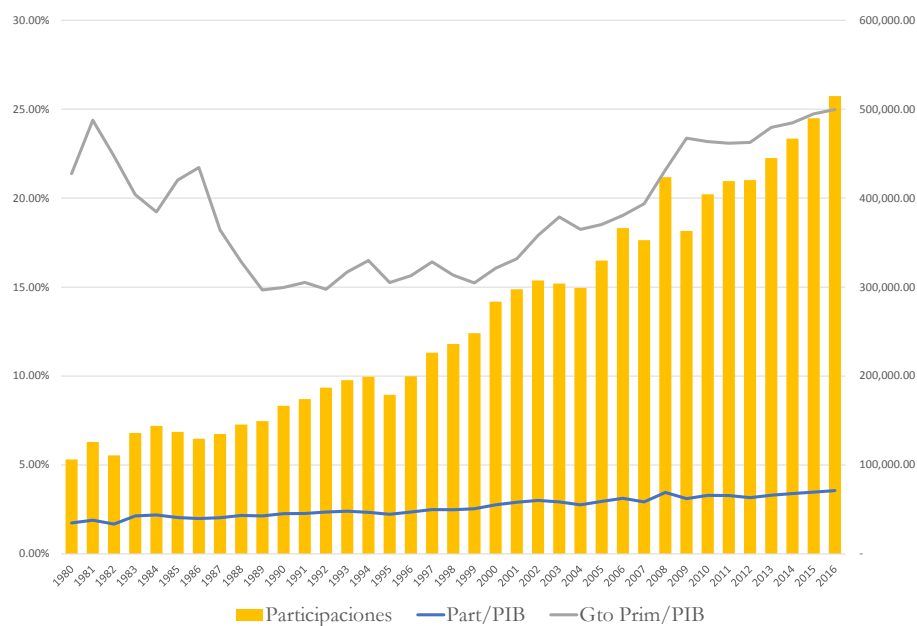
El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) surge, entre otras cosas, como un esquema que trataba de eliminar la doble o triple tributación para ciertos productos, acogiendo estas funciones únicamente la federación a través de la cesión de algunas de las fuentes impositivas de los estados, a cambio de que ésta los resarciera por los recursos que ya no recibirían por este rubro. Para lograr esto era necesario que cada estado firmara un convenio de adhesión al SNCF. La forma en la cual se da el resarcimiento es mediante un esquema de participaciones.

En la gráfica 8 se presenta la evolución de las participaciones para el periodo que va de 1980 a 2016 en términos reales a precios de 2008, además de la relación que guarda con el PIB; y por otra parte el gasto público primario en relación con el PIB. A pesar de que el gasto primario comenzó en una condición de ajustes a la baja desde 1986 y hasta 1999, las participaciones se mantuvieron relativamente constantes en relación con el PIB y posteriormente siguieron una senda de avance menor a la evolución del gasto primario. En 1980 de cada 100 pesos de gasto primario aplicado en la economía, ocho pesos se gastaban bajo el auspicio de las participaciones federales, en 2016 se aplicaron 16 pesos bajo esa clasificación.

En ese periodo mientras el gasto primario en términos del PIB tuvo una variación cercana al 17%, las participaciones se incrementaron en aproximadamente 105%, lo cual hace evidente el avance que han tenido las participaciones a lo largo del tiempo, aun cuando en la perspectiva de algunas entidades federativas esto no sea suficiente.

¹⁷ Para una ampliación y revisión del tema del federalismo en México se puede revisar a Sánchez (2016), Ruiz-Porras y García-Vázquez (2014), Ramírez (2011, 2012) y Pliego (2010).

GRÁFICA 8
EVOLUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES A PRECIOS REALES DE 2008

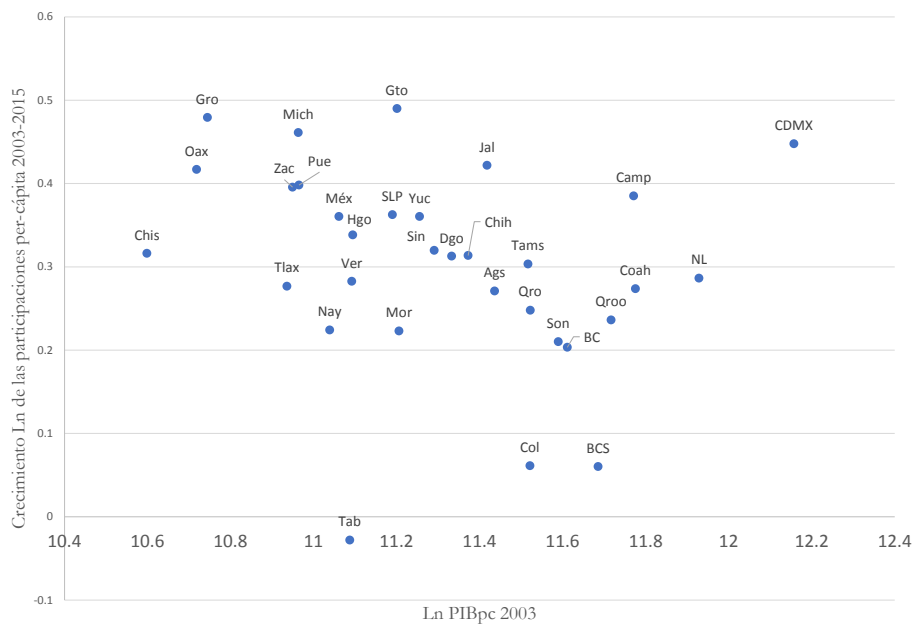


FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

Como es sabido, el esquema de distribución de las participaciones ha cambiado a lo largo de los años, en 2007 se modificó la fórmula de distribución con el objetivo de estimular la recaudación local y fomentar la actividad económica, además de garantizar el mantenimiento de los ingresos de las entidades por lo menos en la misma cantidad que las asignadas en dicho año. En la gráfica 9 se presenta la distribución de las participaciones per-cápita a lo largo del periodo de estudio. Se puede apreciar que las tres entidades más rezagadas en 2003 presentaron tasas de crecimiento de sus participaciones al menos por encima de la mitad de las entidades federativas, la asignación de las participaciones ha avanzado en una menor dispersión de los recursos por persona que son asignados a las entidades federativas, pero aun es claro que se está lejos de una mayor igualdad entre ellas.

La mayor distribución de recursos por parte de la federación, sin embargo, no ha estado libre de problemas, ya que mantiene una marcada dependencia por los recursos federales. Para 2015 los ingresos propios de las entidades federativas en promedio representaban sólo el 10% de sus recursos. En relación con el gasto promedio realizado en el periodo de 2003-2015, 21 entidades federativas se quedan por debajo del 5% en la recaudación de

GRÁFICA 9
DISTRIBUCIÓN DE LAS PARTICIPACIONES 2003-2015



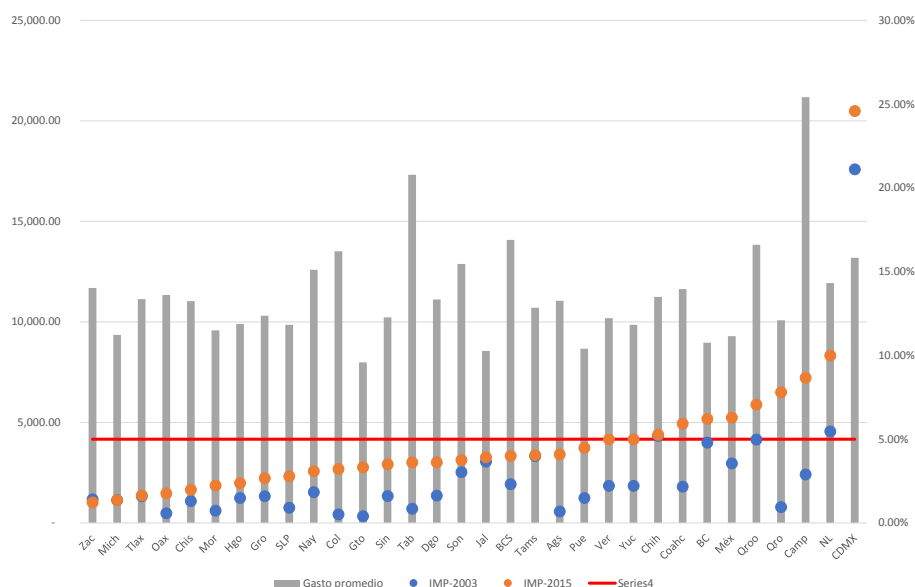
FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

ingresos impositivos propios, salvo la ahora CDMX, las demás entidades no superan el 10%. Ante esta situación se podría decir que las participaciones han desarticulado los incentivos para que se mejore la recaudación propia generando una suerte de mayor dependencia por los recursos federales (gráfica 10).

Por otra parte, dada la libre disposición de las participaciones, una parte importante se destina a gasto corriente y en función del desarrollo institucional y administrativo que se tenga en cada entidad, es posible que los recursos sean empleados de una manera ineficiente. El problema es que si el beneficio del gasto público pierde relación con su costo, se cae en una ilusión fiscal en la cual los ciudadanos suponen eficiencia en la administración y aplicación de recursos y están menos dispuestos a exigir rendición de cuentas.

Además de las participaciones, en la década de los noventa comenzó la descentralización del gasto social en el país mediante un esquema denominado transferencias, la función de las transferencias consiste, de acuerdo con el INAFED (2016), en fortalecer los equilibrios verticales y horizontales, es decir reducir las brechas entre los ingresos propios y las necesidades

GRÁFICA 10
GASTO PROMEDIO Y PORCENTAJE DE IMPUESTOS EN RELACIÓN CON EL GASTO
PARA LOS AÑOS 2003-2015



FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

de gasto, así como entre las necesidades de gasto entre gobiernos del mismo orden. El esquema de transferencias atiende a la teoría de la descentralización del gasto logrando una mayor eficiencia en la asignación de los recursos y la reducción de las brechas de desigualdad, posibilitando una autosuficiencia financiera.

Las transferencias son canalizadas, presupuestalmente, mediante el ramo 33, dicho ramo creado en 1998 se compone en la actualidad de ocho fondos que se describen en el cuadro 2. El principal énfasis del ramo 33 ha estado en la educación.

Analizando la evolución de los fondos desde 1998 hasta el 2015 (gráfica 11), se puede apreciar el crecimiento que han tenido las transferencias en términos reales y en relación con la población. Si bien en 1998 existe una distribución que no puede ser definida en lo general, para 2015 la tendencia se ha redefinido dando por resultado una mejor distribución con base en las vulnerabilidades que denotan las entidades.

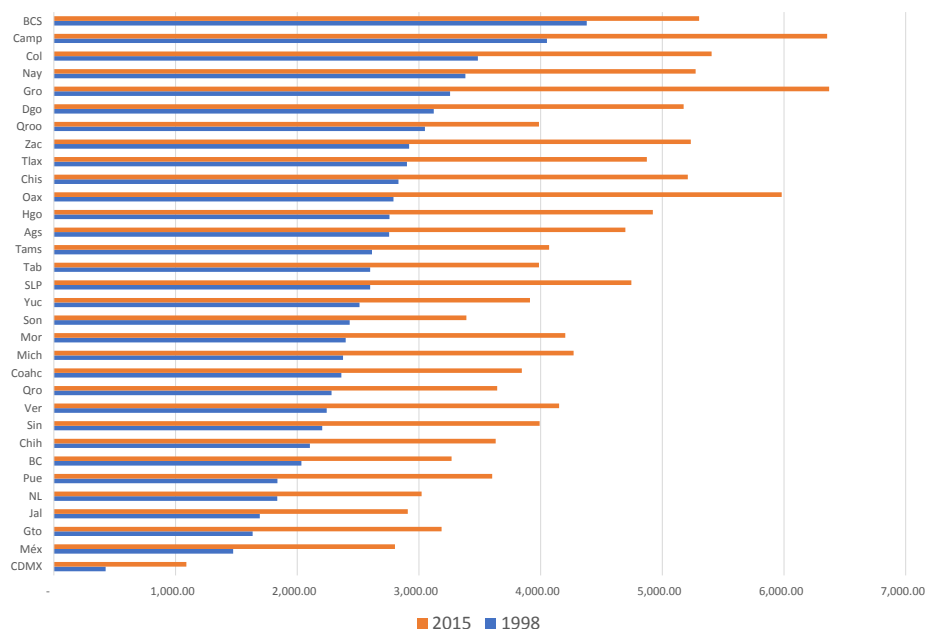
En la gráfica 12 se presenta la variación de recursos que le fueron asignados a cada entidad federativa a precios constantes de 2008 en términos per-cápita. En el caso de Oaxaca, mientras que en 1998 recibía 2 791 por

CUADRO 2
INTEGRACIÓN DE FONDOS DEL RAMO 33

<i>Fondo</i>	<i>Destino</i>	<i>% (1998-2016)</i>	<i>Dependencia encargada</i>
Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE, antes FAEB)	Educación básica	59	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	Servicios de salud	13	Secretaría de Salud
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura básica	10	Secretaría de Desarrollo Social
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales (FORTAMUN)	Obligaciones financieras	10	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Desayunos escolares, construcción y rehabilitación de infraestructura de educación básica y superior	2	Secretaría de Salud Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)	Educación tecnológica y para adultos	1	Secretaría de Educación Pública
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)	Seguridad pública	2	Secretaría de Seguridad Pública
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF)	Infraestructura, saneamiento financiero, fortalecimiento de proyectos de investigación, etc.	3	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

FUENTE: elaboración propia con base en el Manual de Transferencias 2016 INAFED.

GRÁFICA 11
EVOLUCIÓN DE LAS APORTACIONES (1998-2015, DATOS REALES PER-CÁPITA)



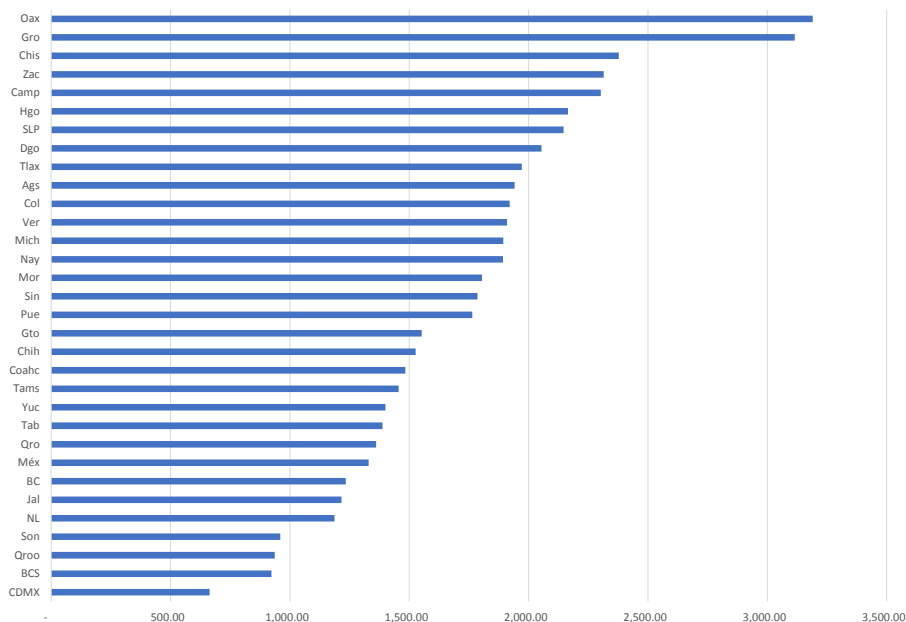
FUENTE: elaboración propia con datos de los acuerdos de distribución publicados en el DOF.

habitante en 2015, le fueron asignados 5 981, es decir una cantidad cercana a los 3 190 adicionales (una tasa de crecimiento real de 124%). De los diez estados que tuvieron la mayor tasa de cambio, tres de ellos se encuentran en una condición de vulnerabilidad de acuerdo con las diferentes estimaciones realizadas en apartados anteriores.

Considerando el IDH para los años de 2008, 2010 y 2012 y comparándolos con los incrementos en las transferencias asignadas a las entidades federativas a precios de 1998, se obtuvieron los siguientes coeficientes de correlación: -79.7, -79.9 y -85.5%, respectivamente, lo que aporta evidencia sobre una asignación de recursos vía ramo 33 que ha favorecido en mayor cuantía a entidades con menor grado de desarrollo humano, siendo dicha retribución equitativa.

En suma, se podría argumentar que la asignación de los recursos federales ha tornado a una redistribución de los recursos al menos en lo concerniente a las aportaciones y transferencias revisadas en los párrafos anteriores, pero tal parece que no es suficiente y que debe ser acompañada de otras políticas que tengan la capacidad de cambiar las perspectivas de ciertas entidades federativas en el corto y mediano plazos.

GRÁFICA 12
VARIACIÓN PER-CÁPITA 1998-2013, A PRECIOS DE 2008



FUENTE: elaboración propia con datos de los acuerdos de distribución publicados en el DOF.

Zonas Económicas Especiales

En este sentido el gobierno federal, el 1 de junio de 2016, publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (LSZEE). Esta ley pretende generar las condiciones para quien esté interesado, ya sea entidades del sector privado o público, en generar negocios, lo realicen en zonas identificadas con elevada pobreza y de esta manera se logre un desarrollo económico.

Dentro de la LSZEE se definen dos modalidades para establecer la zona económica especial (ZEE), una por medio de “Asignación”, donde la SHCP asigna a una entidad paraestatal el derecho de construir, desarrollar, administrar y mantener una zona. La otra modalidad es el “Permiso”, el cual otorga la misma SHCP sobre el establecimiento, desarrollo y administración de la zona, pero en este caso a una sociedad mercantil.

La idea es que el Estado promueva las condiciones y los incentivos para que se logre el desarrollo de las regiones. El establecimiento de negocios en estas zonas conlleva beneficios fiscales a los inversionistas que son las aportaciones que el gobierno federal designará para el desarrollo de la zona. Los

beneficios y estímulos no serán limitativos a los mencionados sobre ciertos impuestos, el Ejecutivo podrá incrementarlos con la intención de propiciar la generación de capital y empleos, así como el desarrollo de la infraestructura.

El principal instrumento de política de desarrollo consiste en una política fiscal de excepción mediante la condonación parcial o total de ciertos impuestos. No obstante, es ambiguo el monto de los estímulos, así como la terminología que se utiliza en la ley sobre los beneficios, pero se puede apreciar una desgravación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en la enajenación de bienes y servicios que se prestarán en las ZEE.

El atractivo para los inversionistas serán los estímulos fiscales y la posibilidad de negocio, ya que una parte importante de los recursos destinados por el Ejecutivo estarán enfocados en el apoyo y desarrollo de las zonas, que a decir de la LSZEE se considerarán prioritarias para el desarrollo nacional. Sin embargo, es necesario e importante un análisis de las ventajas fiscales específicas que tendrán los inversionistas.

De acuerdo con el Banco Mundial (2012), es a mediados de los años ochenta cuando se da un auge de las ZEE y de acuerdo con datos de la Organización Nacional del Trabajo (OIT), en 1986 se reportaron 176 en 47 países. En 2006 se hablaba de 3 500 en 130 países. El Banco Mundial registra historias de éxito como son los “tigres asiáticos” en la década de los ochenta y el de algunos países latinoamericanos en la década siguiente, pero también menciona que en otros muchos casos se han tenido fallas costosas al intentar el fomento de economías locales, la razón se debe a aspectos sociales y laborales.

En la perspectiva de Domínguez y Brown (2017), México carece de los elementos necesarios para llevar a cabo una estrategia de desarrollo mediante las ZEE, ya que en aquellos lugares donde se tuvo éxito instrumentándola, además de contar con una buena ubicación se tenía un umbral mínimo de infraestructura y de capital humano. Asimismo para las autoras, la difícil orografía, la pobreza, el rezago educativo y ausencia de actividad económica se establecen como barreras para la llegada de la inversión, por tanto, para que funcionen las ZEE, se requiere de inversión en infraestructura y educación, desarrollo rural alineado con los objetivos de las ZEE y la conservación de los recursos naturales.

CONCLUSIONES

A pesar de que las ZEE parecen interesantes para generar un cambio en la dinámica productiva de las entidades federativas con mayores rezagos y

con ello retomar el proceso de convergencia, tal parece que su éxito depende de que estén preparadas para aprovechar ese esquema de desarrollo; sin embargo, si la propia lógica de la apertura comercial y financiera iniciada en los ochentas no funcionaron fue por ello, por la falta de preparación. Para el exitoso funcionamiento de las ZEE se tendrá que esperar que los incentivos económicos-fiscales sean tan amplios que logren vencer los costos que implican la falta de infraestructura y capital humano.

En el presente capítulo se aborda y en cierta medida se retoma la discusión al respecto de la convergencia económica entre las jurisdicciones que componen el país, la evidencia estadística mediante la estimación de la convergencia beta y sigma ofrecen información respecto a un proceso de divergencia que es avalado por la estimación de la beta de convergencia absoluta que resulta ser no significativa. Siendo esta conclusión coincidente con los estudios que establecían la no convergencia desde la década de los ochenta (Esquivel, 1999; Plata *et al.*, 2010, entre otros).

Se establece que en el periodo de estudio, cuatro entidades federativas han tenido un desempeño sobresaliente y se piensa que, en cierta medida, se debe al cambio de la composición de su PIBe, mismo que ha tornado a una mayor industrialización y en donde incluso la condición de interrelación entre ellas juegue un papel importante dada su colindancia. Así mismo, los extremos se mantuvieron sin cambios aparentes en el periodo, las entidades con el menor desempeño guardaron sus posiciones y las de mejores resultados también lo hicieron (tal es el caso de Chiapas, Guerrero y Oaxaca en el primer caso; y Nuevo León y la CDMX en el segundo). Al desagregar el IDH, se pudo observar que un elemento que incidía de forma amplia en la disparidad entre entidades fue el índice de educación, por lo cual una de las políticas sobre las que se debe avanzar a la brevedad y con una perspectiva bien definida es la educativa, con el único inconveniente de ser una política de largo plazo.

Por su parte, los recursos federalizados como son las aportaciones (ramo 28) y las transferencias (ramo 33), en los últimos años han ido en aumento, siendo en la actualidad más del 25% de los recursos presupuestales del gobierno federal. A lo largo de los años se ha visto una tendencia hacia una mejor redistribución de los recursos, pero siendo coincidentes con Barriga y Vázquez (2006), los recursos federales no han tenido la capacidad de compensar el proceso de divergencia entre las entidades federativas y tal parece que el proceso de descentralización no fue suficiente en un escenario en el cual se requiere ampliar el desarrollo administrativo e institucional (Díaz, 2000) antes de ampliar la descentralización de los recursos.

Por último, en la búsqueda de la convergencia es necesario que se logre la transformación de la matriz productiva de las entidades federativas ge-

nerando enlaces sectoriales, regionales y nacionales que estimulen el mercado interno y muevan a cada entidad en la misma dirección que todo el país, sin olvidar acompañar el proceso con una política nacional de infraestructura.

BIBLIOGRAFÍA

- Arends, Helge (2017), "More with Less? Fiscal Decentralisation", *Public Health Spending and Health Sector Performance, Swiss Political Science Review* 23(2), pp. 144-174.
- Arroyo, Francisco (2001), "Dinámica del PIB de las entidades federativas de México, 1980-1999", en *Revista de Comercio Exterior*, pp. 583-599.
- Asuad, Norman (2010), "Crecimiento económico, convergencia y concentración económica espacial en las entidades federativas en México", en *Investigaciones Regionales*, 18, pp. 83-106.
- Banco, Mundial (2012), *Desarrollando el Potencial Exportador de América Central, Departamento de Financiamiento y Desarrollo del Sector Privado, Unidad Gerencial del País-América Central, Región de América Latina y el Caribe*, BM, pp. 1-58.
- Barcelo, Daniel (2015), "Garantías políticas de los derechos humanos en el sistema presidencial de los estados de la Republica Federal Mexicana", en José Serna (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*.
- Barriga, Emilio y Daniel Vázquez (2006), "México, Desigualdad y federalismo fiscal en las entidades federativas", 1940-2000, en *Revista Comercio Exterior*, 56(10), pp. 834-842.
- Barro, Robert y Xavier Sala-I-Martin (1991), *Convergence Across States and Regions, Brookings Papers on Economic Activity*, 1991(1), pp. 107-182.
- Baskaran, Thushyanthan, Lars Feld y Jan Schnellenbach (2016), "Fiscal Federalism, Decentralization, and Economic Growth: A Meta-Analysis", en *Economic Inquiry*, 54(3), pp. 1445-1463.
- Cermeño, Rodolfo (2001), "Decrecimiento y convergencia de los estados mexicanos. Un análisis de panel", en *El Trimestre Económico*, 68(272) pp. 603-629.
- Díaz-Bautista, Alejandro (2003), "Apertura comercial y convergencia regional en México", en *Revista Comercio Exterior*, 53(11), pp. 995-1000.
- Domínguez, Lilia y Flor Brown (2017), "Las zonas económicas especiales, los retos para México", en *Revista de Economía Mexicana*, Anuario UNAM, 2, pp. 188-232.
- Eichengreen, Barry y Gupta Poonam (2009), "The Two Waves of Service Sector Growth", en NBER, *Working Paper* 14968.

- Esquivel, Gerardo (1993), *Convergencia Regional en México 1940-1995*, Centro de Estudios Económicos, Documento de trabajo, IX.
- Fuentes, Noe y Jorge Mendoza (2003), “Infraestructura Pública y convergencia regional en México, 1980-1998”, en *Revista Comercio Exterior*, 53(2), pp. 178-187.
- Gemmell, Norman, Richard Kneller e Ismael Sanz (2013), “Fiscal Decentralization and Economic Growth, Spending Versus Revenue Decentralization”, en *Economic Inquiry*, vol. 51, núm. 4, pp. 1915-1931.
- Germán-Soto, Vicente (2005), “(Di) convergencia regional en México”, *Nóesis, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 15(27), pp. 17-44.
- Hernández, Angelina (2012), “La inversión en infraestructura pública. Una alternativa de política para el crecimiento económico regional”, en *Carta Económica Regional*, 108(110), pp. 111-121.
- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), (2016), “*Manual de Transferencias Federales, 2016*”, disponible en <http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Manual_de_Transferencias_Federales_para_Municipios>.
- Kyriacou, Andreas, Leonel Muinelo-Gallo y Oriol Roca-Sagalés (2015), “Fiscal Decentralization and Regional Disparities. The Importance of Good Governance”, en *Papers in Regional Science*, 94(1).
- Ligthart, Jenny y Peter Van Oudheusden (2017), “The Fiscal Decentralisation and Economic Growth Nexus Revisited”, en *Fiscal Studies*, vol. 38, núm. 1, pp. 141-171.
- Luna, Nery y René Colín (2017), “Crecimiento económico y convergencia regional en México 1970-2015”, en *Economía y Sociedad*, XXI(36), pp. 77-95.
- Ma Guangrong y Jie Mao (2017), “Fiscal Decentralization and Local Economic Growth, Evidence from a Fiscal Reform in China”, próximamente en *Fiscal Studies and Undergone Full Peer Review*.
- Martínez-Vázquez, Jorge, Santiago Lago-Peñas y Agnese Sacchi (2017), *The Impact of Fiscal Decentralization, a Survey Journal of Economic Surveys*, 31(4), pp. 1095-1129.
- Oates, Wallace (1972), “Fiscal Federalism, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich”, publicado en español como *Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- Oates, Wallace (2008), *On the Evolution of Fiscal Federalism, Theory and Institutions*, *National Tax Journal*, vol. LXI, núm. 2, pp. 313-334.
- Plata, Leobardo, Juan Calderón y Salvador Salazar (2010), “Convergencia Económica En México 1950-2003, PERSPECTIVAS”, en *Revista de Análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales*, pp. 147-148.

- Pliego, Ivan (2010), "El federalismo fiscal en México, entre la economía y la política, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública", en *Documento de Trabajo*, núm. 84, pp. 1-28.
- PNUD (2015), *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015, Avance continuo, diferencias persistentes, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, 24.
- Ramírez, Eduardo (2011), "Federalismo y Finanzas Públicas, una discusión acotada para México", en *Economía-UNAM*, 8(22), FE-UNAM, pp. 15-36.
- Ramírez, Eduardo (2012), "Federalismo fiscal en México y comparaciones internacionales" en *Colección de libros Análisis estratégico para el desarrollo*, Reforma Integral, vol. 5.
- Rodden, Jonathan y Erik Wibbels (2002), "Beyond the Fiction of Federalism Macroeconomic Management in Multitiered Systems", *World Politics* 54, pp. 494-531.
- Rodríguez, Domingo *et al.* (2016), "¿Realmente existe convergencia regional en México? Un modelo de datos-panel TAR no lineal", en *Economía, Sociedad y Territorio*, XVI(50), pp. 197-227.
- Ruiz, Wilfrido (2010), "Convergencia económica interestatal en México, 1900-2004", en *Análisis Económico*, XXV(58), pp. 7-34.
- Ruiz-Porras, Antonio y Nancy García-Vazquez (2014), "El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos, criterios económicos y políticos", en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XX(59), pp. 69-86.
- Sala-I-Martin, Xavier (1994), *Apuntes de crecimiento económico*, 2da. edición, Antoni Bosch Editor.
- Sánchez, José (2016), *Los congresos locales y la política de gasto en México, 2000-2012*, Foro Internacional, 56(4), pp. 1019-1052.
- Solow, Robert (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth" en *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), pp. 65-94.
- Super, David (2005), *Rethinking Fiscal Federalism*. *Harvard Law Review Association*, 118(8), pp. 2544-2652.
- Swan, Trevor (1956), "Economic Growth and Capital Accumulation", en *Economic Record*, 32(2), pp. 334-361.
- Swartz, Thomas y John Peck (1990), "The Changing Face of Fiscal Federalism", en *Challenge*, vol. 33, núm. 6, pp. 41-46.
- Tavares, Maria (1995), "Federalismo y política social", en *Serie Políticas Sociales* 7, CEPAL.
- Tena, Felipe (1994), *Derecho Constitucional Mexicano*, Vigésima Octava edición, México, Porrúa.
- Tiebout, Charles (1956), "A Pute Theory of Local Government Expenditures", en *Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.

- Tirado, Ramón (2003), “La nueva teoría del crecimiento y los países menos desarrollados”, en *Revista de Comercio Exterior*, 53(10), pp. 918-934.
- Weidenbaum, Murray (1969), “Toward a New Fiscal Federalism”, en *The Phi Delta Kappan*, vol. 51, núm. 3, School Finance, pp. 154-157.
- Weingest, Barry (2009), “Second Generation Fiscal Federalism, The Implications of Fiscal Incentives”, en *Journal of Urban Economics*, 65, pp. 279-293.
- Weingest, Barry (2014), “Second Generation Fiscal Federalism, Political Aspects of Decentralization and Economic Development”, en *World Development*, 53, pp. 14-25.

FEDERALISMO FISCAL Y FINANCIAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES: UNA PROPUESTA

RENÉ LOZANO CORTÉS*
LUIS FERNANDO CABRERA CASTELLANOS*

INTRODUCCIÓN

Con el análisis de la deuda de los gobiernos subnacionales, en México se busca demostrar cómo de la acumulación de pasivos se derivan los problemas que trae consigo el federalismo fiscal que tiene como base la teoría clásica, donde existe un planificador benevolente que toma decisiones para maximizar una función objetivo, y para lograrlo debe considerar la existencia de un bien uniforme. Bajo esta premisa el gobierno descentraliza 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-Vazquez *et al.* (2006), Giugale *et al.* (2000a) y Gamboa (2017) coinciden en que el gobierno federal mantiene bajo su control las bases tributarias más amplias y los impuestos más flexibles, mientras que los gobiernos subnacionales son responsables de la recaudación de impuestos poco flexibles, por lo que tendrán una fuerte dependencia de las transferencias federales. Como consecuencia se producen desequilibrios (Boadway y Shah, 2007) 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. Sin embargo, un gobierno que no tenga acceso a bases tributarias amplias y a impuestos no distorsionadores, no podrá endeudarse ilimitadamente (Buitier y Kletzer, 1990), por lo que después de cierto tiempo el mercado financiero puede percibir que un gobierno tiene posibilidades de declararse en insolvencia y restringir su acceso al mercado de crédito, por lo cual sólo puede contar con las transferencias extraordinarias que el gobierno federal le otorgue rescatando así de manera directa o indirecta a los gobiernos insolventes.

* Universidad de Quintana Roo.

En México, si bien la deuda de los gobiernos subnacionales no representa una proporción importante del PIB, se observa que su crecimiento es constante; también se puede ver que la relación deuda acumulada/ingresos de libre disposición de los gobiernos subcentrales, es mayor a la unidad para algunos gobiernos, lo cual indica que sus ingresos de libre disposición no alcanzan para hacer frente a sus obligaciones financieras. Al mismo tiempo, algunos gobiernos subcentrales presentan una relación deuda acumulada/participaciones federales, superior al 200%, lo que indica que estos gobiernos tienen muy comprometidas sus transferencias no condicionadas, con lo cual se encuentran en una situación muy vulnerable ante una crisis económica.

El gobierno federal ha implementado una serie de medidas que buscan lograr la disciplina financiera de los gobiernos subnacionales; sin embargo, consideramos que éstas no tendrán mucho éxito mientras se continúe con la relación actual entre gobierno federal y gobiernos subnacionales. Por tal razón, y en vista de que el cambio de fondo de dichas relaciones requiere un cambio en la teoría del federalismo fiscal que sirve de referente, se propone como una salida alternativa la creación de un banco interestatal, con fondos que provengan de los mismo gobiernos subnacionales, y que otorgaría financiamientos en mejores condiciones a estos mismos gobiernos. Con la propuesta se realiza una simulación con información real disponible y se comprueba que la propuesta es viable financiera e institucionalmente.

LAS FINANZAS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DESPUÉS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Las relaciones que se han establecido entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales en México, a partir de la implementación del federalismo fiscal, y el consecuente proceso de descentralización de las atribuciones de gasto, ha tenido resultados diferentes a los que se buscan lograr con el federalismo fiscal y la descentralización: proveer de bienes públicos locales de manera más eficiente, debido a que los gobiernos subcentrales tendrán un mejor conocimiento de las preferencias y de las necesidades de los individuos que viven en sus jurisdicciones. En caso contrario, la oferta de un bien único homogéneo provisto por un gobierno central y que no tome en cuenta la diversidad de preferencias, tenderá a ser menos eficiente. Ésta es la esencia del Teorema de la Descentralización de Oates (1972).¹

¹ Mayor desarrollo de el Teorema de Oates, se encuentra en Cabrera y Lozano (2010).

Sin embargo, para que la provisión de un bien local sea eficiente, no es suficiente que la asignación de un bien público local sea provisto por un gobierno subcentral, como producto de la descentralización de las atribuciones de gasto. También es necesario para ganar en eficiencia en la provisión, que la función de asignación esté claramente establecida, ya que las ambigüedades en la asignación de las funciones descentralizadas impiden lograr esa eficiencia (Martínez-Vazquez *et al.*, 2006). Aunado a una clara asignación de las atribuciones de gasto de los gobiernos subnacionales, es necesario que exista claridad en el tema del financiamiento de la provisión de los bienes públicos locales. Al respecto, es necesario que los gobiernos subnacionales cuenten con los suficientes recursos propios que les permitan mantener cierta autonomía financiera del gobierno central, lo cual tiene una fuerte relación con la forma en que se hayan establecido las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales.

En principio, dado el esquema de diferentes niveles de gobierno, debería estar garantizada la equidad vertical entre estos niveles. Esto es, cada uno de ellos debería, de manera agregada, tener garantizados los recursos para proveer adecuadamente los bienes y servicios que se encuentran bajo su responsabilidad. El gobierno central deberá contar con los recursos suficientes para proveer los servicios que le correspondan de acuerdo a la mejor asignación de responsabilidades. Por su parte, el conjunto de los gobiernos regionales y locales deberían contar con los recursos necesarios para brindar los servicios asignados a su correspondiente nivel.² Al respecto, de acuerdo a Boadway y Shah (2007), se distinguen dos conceptos sobre la diferencia de atribuciones de gasto y disposición de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Así, se denomina como *brecha financiera vertical* (*fiscal gap*) a la diferencia entre las atribuciones de gasto y los recursos propios de que dispone cada nivel en su conjunto. Y se reserva el término *desequilibrio financiero vertical* o simplemente *desequilibrio vertical*, a la brecha que exista *posterior* a la asignación de transferencias entre niveles de gobierno³ (Cabrera y Lozano, 2010).

Sin embargo, con el proceso de descentralización es difícil lograr dichos equilibrios, debido a que no se produce al mismo tiempo una descentrali-

² Mathews (1980) define la equidad vertical como “una situación en la cual los gobiernos de cada nivel pueden obtener los recursos financieros necesarios para llevar a cabo sus responsabilidades de gasto y ser considerados responsables de sus decisiones de tributación y gasto”.

³ Bird (2006a) quien por cierto maneja como sinónimos ambos términos, hace una exposición sobre las diferentes mediciones de brecha fiscal vertical que se han propuesto por diversos autores. Aunque en nuestra opinión las diferencias expuestas se encuentran más bien en los conceptos empleados como “recursos propios” de cada nivel de gobierno, más que en el término de brecha o desequilibrio vertical.

zación fiscal que permita tener a los gobiernos subnacionales autonomía fiscal. Las bases tributarias más fuertes y que proporcionan los mayores recursos, se quedan a nivel central. Este es el “problema de la asignación de impuestos”, *Tax assignment problem* (Martínez-Vazquez *et al.*, 2006).

Cuando a consecuencia de la descentralización se ha restringido la autonomía fiscal y el acceso a los mercados de financiamiento, es posible que los gobiernos locales no puedan asegurar el financiamiento de los proyectos de infraestructura que suelen ser muy costosos y de largo plazo, por lo tanto el financiamiento debe ser cubierto por un gobierno de orden superior, con lo cual las potencialidades de corrupción pueden estar presentes y entonces anular las ventajas de la provisión de infraestructura a nivel local (Shah, 2014).

El problema de los desequilibrios entre los ingresos y las atribuciones de gasto de los gobiernos subnacionales, tienen su origen en el cómo se establecen las relaciones entre los niveles de gobierno. Con la descentralización fiscal, en muchos países el gobierno central mantiene la recaudación fiscal de los impuestos con mayor base tributaria y tasa impositiva, y delega a los gobiernos subnacionales la recaudación de los impuestos menos flexibles y más costosos, por lo tanto los gobiernos subcentrales integran la mayor parte de sus ingresos con transferencias condicionadas o no condicionadas provenientes del gobierno federal. Así, en Alemania y Austria por ejemplo, la principal fuente de ingresos de los gobiernos subnacionales son las transferencias federales y las desigualdades regionales se compensan con dichas transferencias. Este modelo es aplicado en América Latina, por Venezuela, Colombia y Argentina, aunque no aplican la política de igualación regional. En Canadá y Estados Unidos, los gobiernos subnacionales tienen total autonomía financiera, por lo tanto sus ingresos se integran por su propia recaudación. Aunque en Canadá la desigualdad regional, que tiene como consecuencia desigual recaudación, es compensada por transferencias; pero en el caso de Estados Unidos no se realiza esta igualación (Giugale *et al.*, 2000a).

La fuerte dependencia de las transferencias federales que algunos gobiernos subnacionales suelen tener, trae como consecuencia que éstos requieran de recursos extraordinarios para financiar sus déficits, que pueden provenir de fondos extraordinarios del gobierno central o bien de financiamiento bancario. Las transferencias extraordinarias del gobierno central son una forma de rescate indirecto de los gobiernos subnacionales (Giugale *et al.*, 2000b).

El financiamiento con deuda puede convertirse en un problema cuando los gobiernos subnacionales no cuentan con suficientes recursos propios que provengan de impuestos. Una economía puede endeudarse ilimitada-

mente y el gobierno ser solvente mientras la tasa de crecimiento de la relación deuda/PIB sea menor a la diferencia entre la tasa de interés real y la tasa de crecimiento del PIB. Esto es cuando los gobiernos pueden ajustar sus impuestos al contar con bases tributarias amplias e impuestos no distorsionadores. Un gobierno limita su capacidad de endeudamiento cuando impone tasas distorsionadoras y costosas (Buiter y Kletzer, 1990). En el caso de países donde el gobierno central mantiene las bases tributarias más amplias y tasas impositivas flexibles, éstos pueden ajustar sus impuestos en un momento de crisis, para financiar a los gobiernos subnacionales. Por su lado los gobiernos subnacionales, dado que no contarán con impuestos flexibles que puedan ajustar, dependerán de las transferencias federales (Gamboa, 1997). Por lo anterior, los gobiernos subnacionales tienen un acceso restringido al financiamiento autónomo y por tanto no es suficiente que la relación entre deuda y PIB presente un crecimiento menor al del PIB, pues en este caso el PIB no será exactamente la base sobre la cual se establecerán los impuestos de los gobiernos subnacionales.

Con el federalismo fiscal en México, se estableció una relación entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales que ha provocado un aumento en la acumulación de deuda de estos últimos. Los siguientes acontecimientos fueron el inicio de la implementación del federalismo fiscal: 1) acuerdo sobre coordinación fiscal entre gobiernos estatales y el gobierno federal firmado en 1980, que trajo como consecuencia una fuerte dependencia de las transferencias federales por parte de los gobiernos subcentrales; 2) la descentralización de la provisión de la educación y salud entre las atribuciones de gasto más importantes, y 3) la alternancia política del gobierno a nivel local, con lo cual el gobierno federal permite la aparición de déficits público a nivel local (Gamboa, 1997).

El problema de la acumulación de deuda de los gobiernos subcentrales en México es relativamente reciente, pues es a partir de 1988 cuando la participación de la deuda con respecto al PIB empieza a crecer. En 1995, después de la devaluación, más del 90% de los gobiernos subnacionales en México se declararon insolventes para pagar su deuda acumulada y el gobierno federal debió rescatarlos de la insolvencia financiera. Con este rescate, es posible que los gobiernos subnacionales continúen endeudándose, debido a que la probabilidad de que vuelvan a ser rescatados es alta (Hernández, 2009).

Después del rescate de 1995, se implementaron una serie de medidas de disciplina financiera para los gobiernos subnacionales, entre las más importantes tenemos a: 1) desde el año 2000, el gobierno federal no acepta el mandato de los gobiernos subcentrales para garantizar su deuda con participaciones; 2) se ponen en práctica nuevas regulaciones bancarias con el

consecuente aumento del costo del crédito; 3) los gobiernos subnacionales están obligados a registrar su deuda de largo plazo y a rendir informes sobre sus obligaciones financieras ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y 4) la obligación de evaluación financiera de los gobiernos subnacionales por las agencias calificadoras (Giugale *et al.*, 2000a).

A la luz de las medidas implementadas a partir de 2000, diversos expertos han realizado diversas recomendaciones a México, para mejorar su situación en la descentralización fiscal; entre ellas podemos encontrar las siguientes:

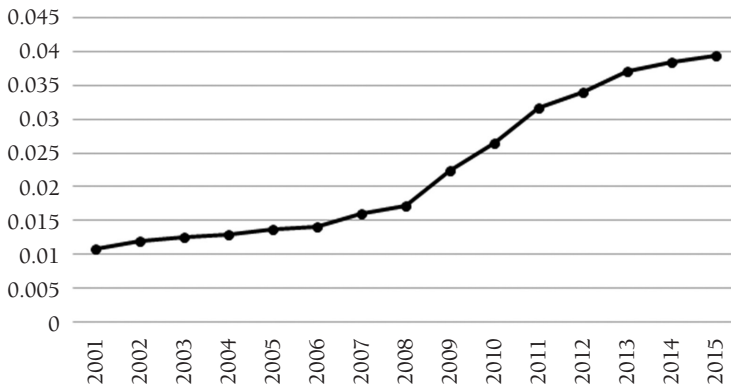
a) Se deben asignar las funciones a los gobiernos subnacionales en las que sean más eficientes, éstas deben ser claras incluyendo la base tributaria para realizar los pagos; los estados deberán poder contraer sus deudas sólo si son capaces de poder pagar el capital y sus intereses; y se requieren cambios legislativos y de otro tipo en las funciones y responsabilidades de los niveles de gobierno (Giugale *et al.*, 2000a).

b) Establecer límites del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, aplicados por una autoridad que no se beneficie de los rescates y tenga la autoridad suficiente; devolver las bases tributarias más abundantes y flexibles a los gobiernos subnacionales para que éstos puedan realizar los ajustes necesarios (esto afectaría el uso eficaz de la política fiscal por parte del gobierno federal) y es posible que los gobiernos subnacionales no estén de acuerdo porque es más fácil realizar ajustes mediante transferencias extraordinarias (Gamboa, 1997).

c) Aun cuando la deuda subnacional en México no es muy grande comparada con otros países, es importante implementar algunas acciones tales como: limitar el acceso al crédito por parte de las entidades federativas; exigir mayor transparencia en el uso de los recursos proveniente de deuda, así como el compromiso del gobierno federal de no rescatar a los gobiernos subnacionales. Lo anterior, porque los resultados de las medidas a partir de 2000 eran insuficientes, debido a la diferencias que existía entre las transferencias a los estados y los ingresos propios de los mismos, que podían dar lugar a déficits fiscales importantes y al riesgo moral. Otro asunto importante era el tema de las pensiones, que actualmente son financiadas con ingresos corrientes de los gobiernos subcentrales y no con las contribuciones de los trabajadores; por lo que se recomienda realizar modificaciones legales para evitar una situación difícil en el tema de la deuda de los gobiernos subnacionales (OCDE, 2012).

Actualmente, la deuda acumulada de los gobiernos subnacionales continúa —al igual que antes de 1995— representando una proporción relativamente pequeña respecto al PIB, como se observa en la gráfica 1.

GRÁFICA 1
PROPORCIÓN DE LA DEUDA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL PIB TOTAL,
2001-2015



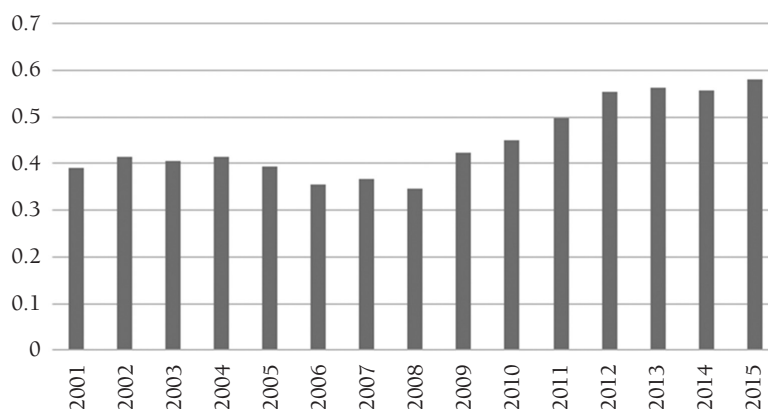
FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP y el INEGI.

Como se observa, la deuda acumulada de los gobiernos subnacionales se ha incrementado ya que pasó de representar el 1% en el PIB total del país en 2001 al 3.9% en 2015. Por lo tanto, si bien en términos relativos la deuda de los gobiernos subnacionales no parece insostenible, el problema se ubica en que tal proporción no ha dejado de crecer, sobre todo a partir de 2010. Al mismo tiempo, la vulnerabilidad financiera de las entidades federativas es creciente, como se describe en la gráfica 2.

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, y se integran por los ingresos propios y las participaciones federales. Como se observa, este indicador ha aumentado sobre todo a partir de 2010, y ha pasado de representar 0.39 en 2001 a 0.59 en 2015, con disminuciones importantes entre 2006 y 2008. El comportamiento de este indicador es diferente en cada entidad federativa. En Baja California pasó de 0.24 en 2001 a 0.80 en 2015; Coahuila pasó de 0.12 en 2001 a 1.7 en 2015, aunque ha tenido indicadores de 2.3 y 2.1 en 2012 y 2013, respectivamente; Chihuahua pasó de 0.33 en 2001 a 1.7 en 2015; y Quintana Roo pasó de 0.33 en 2001 a 1.3 en 2015.

Este indicador es alto precisamente en las entidades más endeudadas, como puede apreciarse en 2015 estos gobiernos subnacionales no tenían recursos propios para responder a sus obligaciones financieras. Esta situación puede generar una percepción de que los gobiernos subnacionales pueden decla-

GRÁFICA 2
INDICADOR DE VULNERABILIDAD FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,
2001-2015



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

La vulnerabilidad financiera es la deuda acumulada/ingresos de libre disposición de los gobiernos estatales.

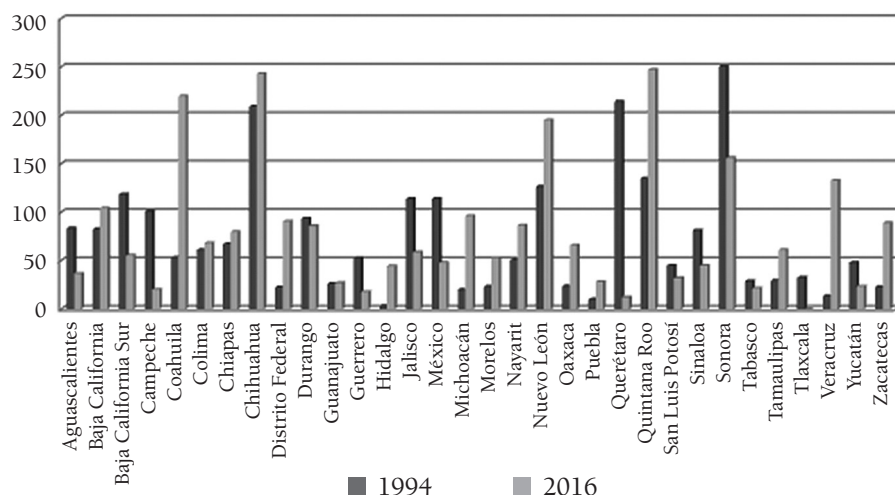
rarse en insolvencia y, cuando el mercado percibe esta posibilidad en algunos gobiernos, añade una prima de riesgo a la tasa de interés, con lo cual se agrava el problema fiscal y por tanto la declaratoria de insolvencia se convierte en más probable. Con una prima de riesgo adicional, se genera una externalidad negativa para el resto de los deudores, debido a que el costo del crédito será más caro y restringido (Buiter y Kletzer, 1990).

Estos indicadores son el resultado de una serie de medidas que se pusieron en práctica después del rescate financiero de los gobiernos subnacionales que hiciera el gobierno federal. Estas medidas no terminan de resolver el problema de disciplina financiera de los gobiernos subnacionales, lo cual queda de manifiesto con la situación que guarda la relación deuda de los gobiernos subnacionales respecto a las participaciones federales, como se observa en la gráfica 3.

Como se observa en 2016, siete entidades federativas tienen una deuda que representa más del 100% de sus participaciones. Existen tres entidades federativas que tendrían que erogar dos veces sus participaciones federales si quieren hacer frente a sus obligaciones financieras.

Para garantizar el pago de las obligaciones de las entidades federativas, el gobierno puede afectar sus participaciones por mandato de los gobiernos subnacionales. Al cierre de 2015, en promedio alrededor del 61.1% de las participaciones fueron afectadas para el pago de obligaciones financieras. Sólo

GRÁFICA 3
PARTICIPACIÓN DE LA DEUDA DE LOS GOBIERNOS
DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN LAS PARTICIPACIONES
FEDERALES RECIBIDAS (%)



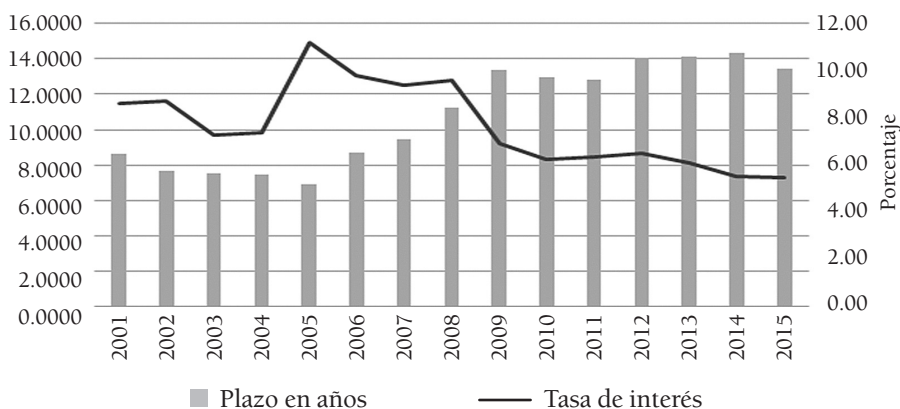
FUENTE: elaboración propia con datos de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

nueve entidades presentan una afectación menor al 50% de sus participaciones, mientras que 22 entidades afectan más del 50% de las mismas (no se incluye Tlaxcala, porque por disposición constitucional esta entidad no puede financiar su gasto con deuda). Esta situación se refleja en la evaluación de la calificadora Fitch Rating, donde en 2015, siete de las entidades federativas tienen una calificación alta y por tanto una menor probabilidad de incumplir sus obligaciones financieras; mientras que seis son calificadas con un moderado nivel de riesgo, que se puede incrementar si las condiciones económicas no son favorables; 13 entidades —por su parte— son calificadas con bajo nivel de riesgo de declararse en incumplimiento, pero esta calificación puede cambiar si se modifican las condiciones económicas; y finalmente cuatro entidades se encuentran en alto riesgo de caer en insolvencia. En especial Quintana Roo y Colima (en estos casos sólo puede modificar su calificación si mejoran sus indicadores económicos). No se cuenta con la calificación de Tlaxcala y San Luis Potosí (CEFP, 2016).⁴

Por otro lado, ante el continuo incremento de la deuda, se observa que los plazos de la misma se han incrementado y también las tasas de interés a partir de la crisis de 2008, como se puede ver en la gráfica 4.

⁴ Ver Cabrera y Lozano (2017).

GRÁFICA 4
RELACIÓN DE PLAZOS Y TASAS DE INTERÉS DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS
A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, 2001-2015



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

Después de la crisis de 2009, las entidades reestructuraron sus deudas, logrando ampliar los plazos de las mismas, con lo cual el problema de la deuda se traslada para ser resuelto por las generaciones futuras; obviamente esto ha llevado a una disminución de las tasas de interés, ya que las calificadoras observan que la deuda no es un problema en el corto plazo, sino de largo plazo. Este comportamiento es diferente a nivel de cada gobierno subnacional, siendo las entidades federativas más endeudadas quienes han reestructurado su deuda a plazos mayores que los que se observan para el total de los gobiernos subnacionales, por ejemplo Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Quintana Roo tienen plazos a partir de 2008 que se encuentran entre 15 y 20 años.

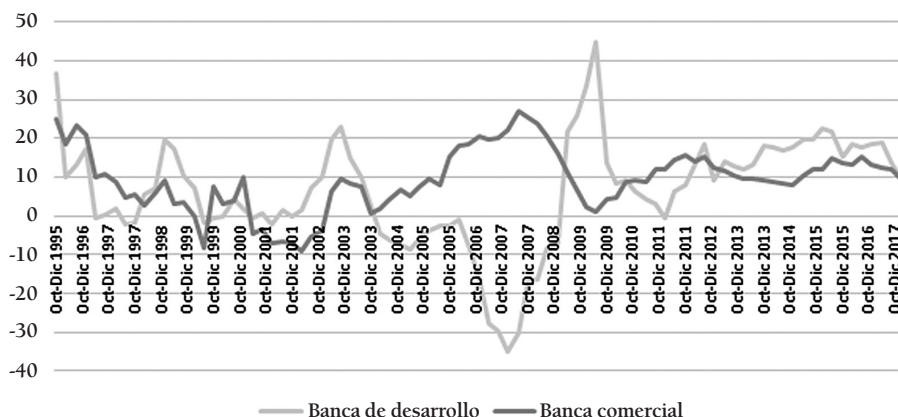
Otro aspecto que resulta importante, es la composición de los créditos otorgados a los gobiernos subnacionales por parte de la banca comercial y la banca de desarrollo, esta composición es relevante, pues puede ser una motivación para que el gobierno federal decida rescatar a los gobiernos subnacionales en el caso de un choque externo o interno que sufra la economía. Ante una situación de insolvencia de los gobiernos subnacionales, como fue en 1995, el gobierno federal transfiere recursos adicionales no sólo para rescatar a los gobiernos que declaran insolvencia, sino también para proteger a los acreedores (protegiendo también así a los ahorradores) de los gobiernos subnacionales de una quiebra financiera.

Los gobiernos subnacionales tienen restricciones para contratar deuda, lo que se estipula en el Artículo 117 de la Constitución de los Estados Uni-

dos Mexicanos, y sólo pueden contratar deuda para financiar inversiones productivas, mientras que a nivel de cada entidad federativa, es el Congreso local quien autoriza los créditos de corto y largo plazo con la misma restricción contemplada a nivel federal. Esto permite que los gobiernos subcentrales pueden solicitar créditos de corto plazo a la banca comercial, la que bien puede no seguir los lineamientos de la banca de desarrollo, por tal razón hasta antes de 1995, la deuda de los gobiernos de las entidades federativas se integraba en gran medida de créditos de la banca comercial (Gamboa, 1997). En la gráfica 5 se observa el comportamiento antes descrito.

GRÁFICA 5

TASAS DE CRECIMIENTO DEL CRÉDITO OTORGADO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,
POR TIPO DE INSTITUCIÓN FINANCIERA, 1995-2017



FUENTE: elaboración propia con datos de Banco de México.

Como se observa en la gráfica 5, en el periodo 1995-1997, el crédito otorgado por la banca comercial a las entidades federativas, era superior al de la banca de desarrollo, y es después del rescate financiero de los gobiernos subnacionales cuando cambia la composición, pero por un periodo corto, entre 1998 y 1999, para cambiar nuevamente a partir de 2000. Es de llamar la atención el incremento que tiene el crédito otorgado por la banca comercial a partir de 2003, que es justo cuando se consolidan una serie de medidas de disciplina financiera impuestas a los gobiernos subnacionales por el gobierno federal; sin embargo, esta composición cambia en 2009 cuando nuevamente la economía mexicana sufre un choque externo y de nueva cuenta los gobiernos subcentrales enfrentan problemas de insolvencia financiera, por lo que la banca de desarrollo interviene para reestructurar la deuda de los gobiernos subcentrales, observándose un fuerte incremento del crédito otorgado por la banca de desarrollo durante el periodo de 2008-2010. Para

2017, parece disminuir el crédito que otorga la banca de desarrollo y aumenta el crédito de la banca comercial y esto se da justo cuando en este año entra en vigor la nueva Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios.

En 2016 se aprobó la Ley de Disciplina Financiera de la Entidades Federativas y Municipios, con el fin de controlar el endeudamiento de estos gobiernos. Esta ley entró en vigor a partir de 2017 y su objetivo es establecer los criterios de responsabilidad hacendaria y financiera de las entidades federativas y municipios para mantener unas finanzas públicas sostenibles.⁵

Esta Ley establece restricciones para contratar deuda, así como un sistema de alerta para prevenir que los gobiernos subnacionales presenten situaciones de insolvencia; entre los puntos más importantes se encuentran los siguientes (Cabrera y Lozano, 2017):

1) Los gobiernos subnacionales podrán presentar un balance presupuestal negativo y por tanto contratar deuda cuando el PIB del país sufra una caída en términos reales que provoque una disminución del Fondo General Participable, y que además esta disminución no sea compensada por el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades. Es decir, que si se presenta una crisis económica, con causas internas o externas, como las de 1995 y 2009, nuevamente los gobiernos subnacionales podrían estar en riesgo, sobre todo si, como se observa en algunos gobiernos subcentrales, la proporción de su deuda con respecto a sus participaciones federales es de más del 200%. Con esta ley, los ingresos de los gobiernos subnacionales son muy vulnerables por su gran dependencia de las transferencias y fondos extraordinarios, y no cuentan con una autoridad tributaria suficientemente fuerte que les permita ajustar sus finanzas de manera autónoma ante un choque externo o interno.

2) Adicionalmente, con esta Ley, el riesgo moral está presente, en tanto que el gobierno federal puede garantizar la deuda de los gobiernos subnacionales, siempre y cuando se firme un convenio entre el gobierno federal y la entidad federativa. El gobierno federal, podrá garantizar por un monto de hasta el 100% (a partir del cuarto año de vigencia del convenio) de los ingresos de libre disposición de las entidades federativas.

3) Habrá una mejor vigilancia en la contratación de deuda tanto para inversión productiva, como de corto plazo, ya que toda la deuda deberá estar inscrita en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁶

⁵ La ley completa se puede ver en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFE-FM_270416.pdf>.

⁶ Hasta antes de 2017, las entidades federativas sólo estaban obligadas a inscribir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la deuda de largo plazo.

4) Con esta ley, es posible que se evite el rescate indirecto de los gobiernos subnacionales. Este tipo de rescate se había convertido en una práctica habitual del gobierno federal, al otorgar asignaciones extraordinarias a los gobiernos para gastos imprevistos, como podían ser aumentos de salarios no previstos, entre otros. Con la nueva ley, los presupuestos de los gobiernos subnacionales deberán prever los aumentos a los salarios, así como también se pone especial atención a las pensiones que actualmente son una fuerte presión en las finanzas de los gobiernos subnacionales.

5) Con el sistema de alerta contemplado en el artículo 46 de esta ley, se realizará una clasificación del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en endeudamiento sostenible, en observación y elevado; para cada nivel tendrá un techo de financiamiento que podrá ser del 15, 5 y 0% de sus ingresos de libre disposición, respectivamente. Es decir, que se trata de prevenir que un gobierno continúe endeudándose. Aquí lo importante es saber si esto se puede sostener, o bajo ciertas condiciones pueda un gobierno endeudado acceder a recursos extraordinarios para financiar su deuda.

Con esta nueva ley se prevé una mayor regulación financiera de los gobiernos subnacionales; sin embargo, como se sabe, las limitaciones que un gobierno central puede imponer a gobiernos estatales constitucionalmente autónomos no son ciertamente fáciles de aplicar, lo cual queda de manifiesto si observamos que aún con la aplicación de las medidas anteriormente señaladas, en México la deuda subnacional continúa aumentando, mientras que el acceso de los gobiernos subcentrales al crédito se incrementó con las reformas al artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal de 1997. Para el 2000, los gobiernos subnacionales habían incrementado notablemente sus créditos (Giugale *et al.*, 2000b).

Adicionalmente, los gobiernos subnacionales cuentan a partir de 2008 con el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). Este Fondo fue creado por el gobierno federal para mitigar el impacto de la crisis financiera que en el corto plazo sufrieron las finanzas de los gobiernos subnacionales. Con este Fondo, los gobiernos subnacionales tuvieron acceso a mayores recursos, ya que crearon un esquema denominado de *potenciación* de los recursos de dicho Fondo, que les permitió obtener financiamiento mediante una casa de bolsa. Los recursos tenían como garantía las participaciones y los recursos de FEIEF y como fundamento legal el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal.

A pesar de que el gobierno federal continúa otorgando fondos extraordinarios para evitar la acumulación de deuda pública y que se han establecido medidas de regulación en la contratación de ésta, y que se han implementado las señales del mercado, parece que los gobiernos subcentrales

continúan acumulando deuda que los puede llevar a una situación de insolvencia (Cabrera y Lozano, 2017).

Así, parece ser que las medidas hasta ahora consideradas para evitar la indisciplina financiera de los gobiernos subnacionales no han sido, al menos, suficientes. Pero consideramos importante mencionar que tal situación se debe a que la teoría económica que sirve de referencia para el análisis y diseño de políticas económicas, específicamente fiscales, parece presentar fuertes limitaciones para explicar y dar respuesta a los problemas relacionados con la estabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales no sólo en México, sino en todos los países que han implementado en cualquier grado una descentralización fiscal (Cabrera y Lozano, 2017).

UNA PROPUESTA ALTERNATIVA

Consideramos que el esquema actual del federalismo fiscal mexicano implica una fragilidad en las finanzas de los gobiernos subnacionales en caso de una crisis externa o interna. No sólo es la baja autonomía financiera de estos gobiernos, sino también la alta dependencia que éstos tienen del ciclo económico. Las crisis se reflejan en una disminución de la recaudación fiscal central, de los ingresos de los estados y su recurrencia a la deuda como salida de emergencia. Por ello, planteamos una propuesta que, sin alterar estructuralmente el federalismo fiscal mexicano, pueda evitar los impactos negativos de los choques económicos en las finanzas estatales y, con ello, pueda evitar una eventual insolvencia financiera de las entidades federativas en México.

Los gobiernos de las entidades federativas que se endeudan excesivamente, no suelen tomar en cuenta los costos externos que genera su sobreendeudamiento, dichos costos afectarán negativamente al resto de los gobiernos subnacionales respecto a la posibilidad de lograr créditos en mejores condiciones en los mercados financieros. También debemos tomar en cuenta el papel que el gobierno federal ha tenido como salvador de los gobiernos locales que se han declarado en situación de impagos, ya que, ante este papel del gobierno central, los intermediarios financieros no se observan dispuestos a limitar su oferta de créditos a los gobiernos locales, pues tienen la seguridad de que los gobiernos de las entidades federativas serán rescatados por el gobierno central.

Ante tal panorama, consideramos que la salida de largo plazo que permitiría que la parte de los ingresos de los gobiernos locales que es cubierta con la recaudación —y que suele fluctuar fuertemente con el ciclo económico— pueda tener un comportamiento que permita mantener sus finanzas

públicas más estables, sería que los gobiernos locales fijen un nivel de egresos de acuerdo a sus necesidades de gasto y bajo consideraciones de largo plazo, tales como el crecimiento de la población o por el crecimiento de sus necesidades de bienes públicos que deba suministrar. De esta manera, aun cuando la recaudación que sirve de base para otorgar transferencias a los gobiernos subnacionales fluctúe con el ciclo, no provocará desequilibrios en las finanzas de estos gobiernos, sino que permitirá ahorrar en épocas de expansión y utilizar los ahorros en época de recesión. Las transferencias de los gobiernos locales sólo aumentarían cuando se produzca un crecimiento permanente del ingreso o de la población (Piffano *et al.*, 1998).

Sin embargo, lo anterior significaría un cambio en las relaciones intergubernamentales para el caso de México, lo cual no observamos como una posibilidad de mediano plazo, es por eso que proponemos la creación de una entidad financiera (que aquí llamaremos genéricamente Entidad Financiera Interestatal de México, EFIM), que pueda incidir de manera importante en evitar las insolvencias financieras de los gobiernos estatales y que, aún más, pueda ayudar a lograr una mayor responsabilidad financiera de los mismos. Como toda propuesta desde la economía, ésta debe ser necesariamente más eficiente que la situación actual y, al mismo tiempo, debe ser política e institucionalmente viable.

La presente propuesta no es algo completamente novedoso. Se basa esencialmente en el funcionamiento de las entidades financieras supranacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Asimismo, Peterson (2000) encuentra que para el año 2000 había más de 50 países en desarrollo en los que operaban diversos Municipal Development Funds (MDF), los cuales “se encuentran en una amplia variedad de formas institucionales” (Peterson, 2000:43), si bien la mayoría son semejantes a la banca de desarrollo.

¿Cómo puede constituirse esta EFIM? Proponemos un organismo autónomo, con un consejo general (que puede sesionar anualmente) integrado por los secretarios de Finanzas de cada entidad federativa y el secretario de Hacienda de la federación y un órgano permanente con menos integrantes (elegidos de entre los del consejo general) que sea quien conduzca la vida del mismo de manera ordinaria.

El objetivo central del EFIM es financiar las demandas de préstamo de los gobiernos subnacionales y asesorarlos en el manejo de sus finanzas estatales. El fondo del EFIM se puede constituir con el 5% de las participaciones de cada gobierno estatal, de manera que éstos tienen disponible el 95% de sus participaciones. Este fondo permitirá cubrir al menos un 90% de las demandas de financiamiento anual de los gobiernos estatales inicialmente. Los préstamos adquiridos en el EFIM necesariamente son más ventajosos

para los gobiernos estatales que las opciones de la Banca comercial e incluso la Banca de desarrollo.

Viabilidad política-institucional

La creación del EFIM puede darse inicialmente mediante su inclusión en la Ley de Coordinación Fiscal, viabilizando su posterior implementación. Respecto a la reticencia de los gobiernos estatales para realizar la aportación del 5% de sus participaciones, debemos decir que éste es un monto similar al de la contratación de deuda anual por los estados, por lo que, si ahora lo pueden hacer en mejores condiciones financieras, no debería ser un problema infranqueable. Adicionalmente, los gobiernos que contratan poca deuda se verían beneficiados de los intereses generados por sus aportaciones, una ganancia no existente en la actualidad.

Asimismo, consideramos la posibilidad de que la primera aportación al EFIM pueda ser realizada desde el gobierno central, de manera que el inicio sea totalmente inocuo para los gobiernos estatales.

Viabilidad financiera

Como señalamos, la aportación de un 5% de las participaciones genera el fondo prestable. Sin embargo, es claro que existe una estructura técnica importante que debe acompañar a la creación de este EFIM. Al respecto, proponemos que el actual Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) se integre, con su estructura y presupuesto, a este EFIM con lo que se obtendría el presupuesto de operación del mismo y, al mismo tiempo, el equipo técnico de profesionales necesario. El INDETEC podrá ser de una mayor utilidad a los objetivos que le dieron origen y no se requerirán recursos financieros adicionales para el EFIM en este sentido.

Factibilidad

Una propuesta como la que presentamos debe demostrar que está debidamente sustentada para ser instrumentada. Para ello, consideramos que la mejor opción es el realizar una simulación con los datos reales y actuales que se requieren. Para ello, tomamos las siguientes consideraciones y supuestos:

- a) Tomamos el 5% de las participaciones de cada entidad durante el periodo 2001-2008.

- b) Consideramos que el total del monto anual es destinado a préstamos a las mismas entidades federativas (dado que los “ahorros” son generalmente inferiores en cada año a las demandas de financiamiento).
- c) Consideramos que los montos son prestados a la tasa promedio ponderada de cada año de ese periodo, con lo que, al final de cada año, existe el monto inicial más los intereses devengados y estimados de esta manera.
- d) No consideramos comisión por contratación de deuda, a fin de hacer el ejercicio más “exigente” en sus términos o, lo que es lo mismo, en términos más “blandos” para las entidades federativas.
- e) Asumimos que los gobiernos estatales ajustan sus expectativas de gasto a su nueva restricción presupuestal.
- f) Asumimos que, dado que el fondo prestable está constituido por los ingresos de los mismos gobiernos estatales, existirán incentivos para una mayor responsabilidad de éstos.

Simulación

Para realizar un ejercicio de simulación, consideramos los siguientes supuestos:

- a) El EFIM inicia en 2001 con un fondo constituido por el 5% de las participaciones federales anuales de cada entidad federativa.
- b) El total del fondo prestable de cada año se otorga en créditos a las entidades federativas (esto es porque el fondo es inferior a la demanda de financiamiento anual).
- c) Los créditos son otorgados a la tasa de interés promedio ponderada de cada año y a un plazo de 10 años.

La tabla 1 representa las participaciones totales por entidad federativa en el periodo y la tabla 2, expresa el 5% de las participaciones de cada entidad que aportan a la Entidad Financiera Interestatal de México.

Con los supuestos señalados, destinando el total del fondo prestable a créditos a 10 años y a las tasas promedio ponderadas de cada año entre 2001 y 2014, se tendría para el EFIM una tabla de recuperación financiera o del servicio de la deuda anual que podemos observar en la tabla 1. En esta tabla podemos ver, para cada año, el servicio de la deuda de cada uno de los años previos, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$SD_t = \left(\frac{FP}{p} \right) * (1 + R)$$

TABLA 1
PARTICIPACIONES POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2001-2014
(MILLONES DE PESOS)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aguaascalientes	2 244	2 329	2 716	2 951	3 290	3 967	4 042	4 933	4 727	4 821	5 385	5 675	6 001	6 313
Baja California	5 330	5 518	6 482	7 070	8 025	9 170	9 442	11 813	10 596	12 302	13 258	15 850	16 008	15 979
Baia California Sur	1 276	1 320	1 527	1 742	1 956	2 313	2 512	2 941	2 955	2 987	3 343	3 420	3 626	3 863
Campeche	2 216	2 345	2 729	2 867	3 242	3 702	3 983	5 700	4 736	5 465	5 774	6 483	6 690	6 757
Coahuila	4 930	4 798	5 483	5 481	6 558	8 047	8 009	10 580	9 068	10 634	11 693	11 688	12 401	13 839
Colima	1 442	1 500	1 787	1 982	2 263	2 434	2 581	3 074	2 711	3 041	3 407	3 444	3 676	3 915
Chiapas	7 558	7 946	8 729	9 903	11 134	12 935	13 144	16 938	16 889	17 481	20 011	20 804	21 840	23 263
Chihuahua	6 183	6 323	7 123	7 356	8 122	9 274	9 302	12 067	12 031	12 397	13 221	15 424	15 466	17 201
Ciudad de México	25 805	27 537	27 350	29 236	34 829	43 886	43 353	51 973	46 715	52 601	56 319	56 163	64 701	72 863
Durango	2 840	2 717	3 129	3 271	3 572	4 311	4 312	5 462	4 836	5 632	6 069	6 430	7 023	7 721
Guanajuato	7 750	7 470	8 660	9 353	10 320	12 129	12 333	16 278	13 998	16 847	19 056	19 693	21 620	24 077
Guerrero	4 158	4 410	4 919	4 779	5 786	6 594	6 647	8 942	7 649	9 608	10 743	11 453	12 118	13 766
Hidalgo	3 628	3 761	4 362	4 649	5 166	6 043	6 174	8 024	6 971	8 265	9 305	10 040	10 857	11 334
Jalisco	11 875	13 064	13 142	14 836	17 154	20 908	21 457	26 813	23 733	27 687	31 515	31 165	33 531	36 164
México	21 723	24 839	28 514	29 994	33 201	38 210	40 552	50 773	44 317	53 802	60 750	60 946	68 248	75 189
Michoacán	5 876	5 924	6 831	7 310	8 203	9 524	9 646	12 544	10 993	13 232	14 773	18 512	17 473	18 725

TABLA 1 (CONTINUACIÓN)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Morelos	3 097	3 280	3 721	3 815	4 305	4 718	4 860	5 955	5 974	6 304	7 213	6 556	7 343	8 182
Nayarit	1 962	2 217	2 146	2 542	2 802	3 143	3 410	4 163	3 890	4 445	4 905	5 074	5 819	5 864
Nuevo León	8 995	9 955	10 919	11 412	13 232	16 124	16 093	20 527	19 881	20 399	23 036	22 934	25 181	26 732
Oaxaca	4 756	4 803	5 809	6 217	6 979	7 873	8 097	10 532	9 296	11 172	12 520	13 083	14 416	16 158
Puebla	7 695	8 437	9 364	10 090	11 619	12 485	13 355	16 234	17 128	18 229	19 486	20 328	23 197	25 317
Querétaro	3 181	3 292	3 989	4 431	4 937	5 507	5 972	7 325	6 501	7 229	7 996	8 552	8 773	9 615
Quintana Roo	2 082	2 107	2 554	3 008	3 607	4 244	4 598	5 530	5 068	5 654	6 177	6 315	6 903	8 113
San Luis Potosí	3 786	4 082	4 634	4 730	5 187	5 975	6 236	7 940	6 968	8 303	9 538	9 852	10 640	11 602
Sinaloa	5 268	4 986	5 670	6 024	6 801	7 890	8 394	10 355	10 626	11 126	11 835	12 387	13 038	14 589
Sonora	5 965	6 594	6 812	7 353	8 694	9 890	10 295	12 835	12 638	12 927	14 582	14 913	15 984	17 037
Tabasco	9 498	10 484	11 714	12 335	14 558	15 403	13 705	16 125	16 150	16 503	17 340	18 583	19 480	19 454
Tamaulipas	5 720	5 520	6 322	7 095	7 746	8 834	9 512	11 921	12 012	12 604	13 431	14 400	14 882	16 919
Tlaxcala	1 901	1 965	2 337	2 489	2 766	3 205	3 233	4 115	4 350	4 569	5 535	5 271	5 541	6 031
Veracruz	12 364	12 854	17 980	17 790	16 051	18 271	20 635	26 001	21 320	25 934	28 596	30 469	32 963	34 068
Yucatán	2 998	3 390	3 764	4 070	4 450	5 326	5 548	6 903	6 297	7 044	7 640	7 958	9 076	10 242
Zacatecas	2 632	2 533	2 950	3 192	3 535	4 290	4 305	5 514	5 210	6 035	6 621	9 746	7 215	7 432

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

TABLA 2
 APORTACIONES ESTATALES A EFIM (5% DE LAS PARTICIPACIONES), 2001-2014
 (MILLONES DE PESOS)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aguaascalientes	112.20	116.44	135.78	147.54	164.48	198.37	202.10	246.65	236.36	241.03	269.23	283.76	300.05	315.64
Baja California	266.50	275.89	324.09	353.48	401.27	458.48	472.08	590.65	529.78	615.09	662.88	792.50	800.42	798.94
Baia California Sur	63.82	65.98	76.36	87.12	97.78	115.65	125.58	147.06	147.73	149.34	167.16	171.02	181.29	193.14
Campeche	110.81	117.27	136.46	143.33	162.08	185.10	199.17	285.01	236.80	273.23	288.70	324.14	334.48	337.87
Coahuila	246.52	239.90	274.17	274.04	327.89	402.36	400.43	529.02	453.38	531.68	584.66	584.39	620.06	691.97
Colima	72.11	75.00	89.35	99.11	113.14	121.68	129.06	153.69	135.53	152.05	170.37	172.20	183.80	195.77
Chiapas	377.89	397.31	436.44	495.15	556.72	646.76	657.22	846.90	844.45	874.05	1 000.57	1 040.19	1 091.99	1 163.14
Chihuahua	309.14	316.15	356.14	367.79	406.12	463.68	465.08	603.37	601.53	619.86	661.03	771.20	773.32	860.04
Ciudad de México	1 290.23	1 376.86	1 367.50	1 461.78	1 741.45	2 194.30	2 167.65	2 598.65	2 335.77	2 630.04	2 815.93	2 808.14	3 235.06	3 643.16
Durango	141.99	135.86	156.45	163.55	178.61	215.57	215.61	273.12	241.81	281.61	303.46	321.48	351.15	386.05
Guanajuato	387.51	373.50	433.00	467.64	515.98	606.46	616.65	813.89	699.90	842.37	952.80	984.67	1 081.01	1 203.84
Guerrero	207.91	220.49	245.95	238.96	289.31	329.72	332.34	447.08	382.46	480.40	537.16	572.64	605.91	688.28
Hidalgo	181.41	188.05	218.11	232.47	258.31	302.14	308.72	401.19	348.53	413.25	465.25	501.99	542.83	566.69
Jalisco	593.77	653.18	657.10	741.82	837.71	1 045.38	1 072.84	1 340.65	1 186.63	1 384.33	1 575.75	1 558.24	1 676.54	1 808.19
México	1 086.13	1 241.97	1 425.69	1 499.72	1 660.04	1 910.52	2 027.61	2 536.67	2 215.84	2 690.12	3 037.48	3 047.30	3 412.40	3 759.45
Michoacán	293.81	296.21	341.57	365.50	410.17	476.21	482.29	627.21	549.64	661.61	738.66	925.58	873.67	936.26

TABLA 2 (CONTINUACIÓN)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Morelos	154.24	163.92	186.07	190.76	215.23	235.89	242.92	297.76	292.62	315.22	360.63	327.79	367.16	409.08
Nayarit	98.09	110.86	107.32	127.08	140.08	157.13	170.52	208.14	194.48	222.27	245.25	253.71	290.97	293.18
Nuevo León	449.75	497.74	545.93	570.60	661.58	806.18	804.64	1 026.34	994.05	1 019.97	1 151.82	1 146.68	1 259.06	1 336.59
Oaxaca	237.81	240.17	290.45	310.83	348.96	393.66	404.87	526.59	464.80	558.60	626.01	654.16	720.78	807.91
Puebla	384.75	421.86	468.22	504.52	580.93	624.27	667.73	816.20	856.41	911.46	974.30	1 016.39	1 159.83	1 265.87
Querétaro	159.04	164.62	199.43	221.55	246.87	275.33	298.60	366.27	325.06	361.44	399.80	427.60	438.63	480.77
Quintana Roo	104.12	105.34	127.72	150.38	180.36	212.19	229.88	276.51	253.38	282.68	308.83	315.77	345.13	405.66
San Luis Potosí	189.31	204.08	231.68	236.52	259.36	298.75	311.79	397.02	348.41	415.14	467.91	492.59	532.00	580.10
Sinaloa	263.41	249.31	283.50	301.20	340.06	394.48	418.19	517.76	531.28	556.30	591.77	619.37	651.91	729.47
Sonora	298.26	329.69	340.59	366.73	434.69	494.48	514.76	641.74	631.88	646.37	729.11	745.63	799.21	851.85
Tabasco	474.90	524.22	585.72	616.74	727.89	770.14	685.27	806.26	807.50	825.13	866.99	929.14	974.01	972.68
Tamaulipas	286.01	276.01	316.08	354.75	387.29	441.72	475.59	596.07	600.59	630.19	671.54	720.02	744.08	845.94
Tlaxcala	95.06	98.27	116.87	124.44	138.29	160.27	161.66	205.74	217.48	228.43	276.75	263.53	277.05	301.54
Veracruz	618.22	642.72	749.01	739.50	802.54	913.55	1 031.74	1 300.05	1 066.01	1 296.70	1 429.81	1 523.43	1 648.16	1 703.39
Yucatán	149.92	169.48	188.21	203.52	222.52	266.29	277.42	345.16	314.83	352.20	382.01	397.90	453.79	512.08
Zacatecas	131.61	126.66	147.49	159.58	176.58	214.51	215.23	275.68	260.50	301.75	331.04	337.31	360.74	371.60

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

En este caso, tenemos que el Servicio de la Deuda obtenido en cada año será igual a la parte del principal pagado cada año, esto es, el Fondo Prestable (FP) dividido entre los años del plazo del préstamo (p), que aquí suponemos igual a diez en todos los casos, más los intereses (R), de esa parte proporcional. En el primer año, el FP está constituido únicamente por las aportaciones del 5% al EFIM, y, para los años siguientes, se incrementa con el servicio de la deuda en cada año. La tasa de interés que tomamos es la Tasa de Interés Promedio Ponderada dada a conocer por la SHCP para dichos años.

Así, en 2001, se acumuló 9 837 millones del EFIM, mismos que fueron prestados a la tasa promedio y a un plazo de diez años. Por tanto, para el 2002, los gobiernos estatales pagan los intereses de la deuda, más la décima parte del principal. Este nuevo monto, junto al EFIM de 2002, constituye el monto prestable para ese año, de manera que en 2003 se tendrán los montos del servicio de la deuda y del principal prestados en 2002, más el 5% del EFIM.

Ahora observemos las demandas anuales de financiamiento por entidad federativa, las cuales se incluyen en la tabla 4.

Principales resultados de la simulación

Comparando a nivel global y para el periodo de 2001 a 2014, podemos ver que el EFIM podría satisfacer la mayor parte de los requerimientos de deuda de los gobiernos estatales. En la tabla 5 se presenta de manera resumida los resultados: el fondo EFIM recaudado anualmente con las aportaciones de las entidades federativas (1); la demanda de financiamiento anual de las mismas (2); los recursos obtenidos por el EFIM en sus préstamos (3). Asimismo, podemos observar que los recursos ampliados del EFIM, esto es, las aportaciones más los ingresos por servicio de los créditos otorgados, pueden satisfacer en promedio del periodo, el 83% de las demandas de financiamiento de las entidades.

Resulta interesante que este ejercicio de simulación incluye una de las crisis económicas recientes (2008-2009) y nos permite visualizar cómo funcionaría el EFIM en esa situación (si bien con apenas seis años de haber iniciado antes de la crisis). Podemos ver que, una vez iniciado el fondo, ya se tienen excedentes para los años de 2005 y hasta 2008, con los que se podría aun cubrir el 100% de los requerimientos de deuda de 2009 y más del 50% de 2010 (algo no reflejado en la tabla 4 pues presenta los excedentes, pero no los pone como prestables en los años siguientes). Asimismo, es de destacar la existencia de estados que, al no recurrir a la deuda, serían prestamistas netos y tendrían recursos excedentes por pago de intereses.

TABLA 3
SIMULACIÓN DE RECUPERACIÓN ANUAL DE LOS CRÉDITOS OTORGADOS, 2002-2014
(MILLONES DE PESOS)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	1 068.28	1 069.26	1 055.49	1 056.48	1 093.86	1 080.08	1 076.15	1 078.12	1 051.56	1 045.36			
		1 132.12	1 117.54	1 118.58	1 158.16	1 143.58	1 139.41	1 141.49	1 113.37	1 106.81	1 107.74		
			1 240.22	1 241.38	1 285.30	1 269.12	1 264.50	1 266.81	1 235.60	1 228.32	1 229.35	1 230.95	
				1 322.92	1 369.73	1 352.48	1 347.55	1 350.02	1 231.77	1 231.77	1 231.77	1 231.77	1 231.77
					1 400.43	1 400.43	1 400.43	1 400.43	1 497.06	1 488.23	1 489.48	1 491.42	1 485.98
						1 633.12	1 633.12	1 633.12	1 633.12	1 633.12	1 633.12	1 633.12	1 633.12
							1 836.31	1 839.67	1 794.35	1 783.77	1 785.27	1 787.59	1 781.07
								2 104.41	2 104.41	2 104.41	2 104.41	2 104.41	2 104.41
									2 064.40	2 052.23	2 053.95	2 056.62	2 049.13
										2 176.39	2 176.39	2 176.39	2 176.39
Total	1 068.28	2 201.38	3 413.25	4 739.35	6 307.47	7 878.81	9 697.47	11 814.06	13 725.63	15 850.42	14 811.49	13 712.27	12 461.87

FUENTE: elaboración propia con datos del SHCP.

TABLA 4
DEUDA ANUAL CONTRATADA POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2001-2014
(MILLONES DE PESOS)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Aguascalientes	140.23	294.98	6.16	0.00	371.56	0.00	1 500.00	0.00	1 032.65	299.84	341.98	491.07	208.70	0.00
Baja California	404.71	0.00	0.00	998.16	106.17	102.24	915.00	80.00	262.96	1 436.32	1 514.00	2 765.75	2 714.71	2 967.96
Baja California Sur	118.41	166.92	100.55	266.06	195.04	110.82	611.06	455.00	414.60	1 061.60	2 159.48	403.74	1 759.52	440.00
Campeche	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1 083.02	450.47	611.15	1 166.83	463.43	1 295.90
Coahuila	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1 300.00	1 000.00	21 229.00	34 321.89	0.00	596.93	2 432.58
Colima	58.67	139.88	193.23	20.78	143.09	267.13	100.00	614.74	236.24	0.00	900.00	532.49	159.96	558.98
Chiapas	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2 319.00	0.00	9 248.83	2 921.80	3 488.55	17 007.90
Chihuahua	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2 350.00	2 130.00	5 473.04	6 804.05	12 419.93	7 591.38
Ciudad de México	4 014.88	7 188.01	5 382.05	1 782.44	0.00	538.11	0.00	1 893.58	1 950.00	5 393.58	4 096.22	5 368.77	4 779.05	4 312.62
Durango	280.56	143.85	744.32	827.29	149.86	0.00	20.00	588.25	0.00	0.00	600.00	0.00	1 184.16	967.64
Guanajuato	0.00	569.53	199.20	188.36	413.36	269.28	1 398.98	0.00	3 044.48	1 563.28	823.88	310.69	1 329.95	0.00
Guerrero	0.00	64.91	24.96	11.10	0.00	2 301.56	426.90	680.44	0.00	1 611.16	0.00	1 615.17	0.00	0.00
Hidalgo	350.00	449.00	1 200.00	70.00	1 250.00	0.00	2 450.00	0.00	1 500.00	0.00	0.00	2 319.24	1 392.06	677.18
Jalisco	440.00	0.00	150.00	157.87	1 443.92	795.09	254.30	2 020.00	6 678.00	1 795.12	1 110.00	1 370.00	3 750.42	734.50
México	2 278.13	7 545.39	4 889.27	2 467.80	4 999.92	5 921.26	4 786.47	4 515.06	4 961.15	4 990.06	4 635.30	9 571.30	3 714.34	13 790.99
Michoacán	95.11	1 056.00	1 500.00	374.51	1 500.00	323.57	0.00	0.00	4 002.03	1 858.13	7 540.00	0.00	4 714.83	2 095.09
Morelos	408.49	55.26	517.05	0.00	220.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2 967.04	181.81	2 602.10	1 529.53
Nayarit	141.122	66.00	303.68	157.78	0.00	300.00	122.87	545.05	0.00	1 625.00	1 998.77	4 055.60	427.21	3 765.33

TABLA 4 (CONTINUACIÓN)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nuevo León	0.00	0.00	1 716.00	2 042.18	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8 838.19	12 246.21	15 328.75	34 874.41	3 177.00
Oaxaca	189.72	119.75	98.03	200.00	160.00	1 000.00	500.00	0.00	0.00	500.00	2 807.40	0.00	2 952.92	3 565.92
Puebla	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3 350.00	0.00	0.00	2 500.00	188.35	0.00	0.00	0.00
Querétaro	638	291.22	209.74	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	822.60	583.21	504.27	102.07	0.00	632.55
Quintana Roo	0.00	0.00	193.43	164.63	0.19	0.00	581.04	1 350.00	0.00	6 855.78	12 448.75	4 910.85	5 354.10	3 000.00
San Luis Potosí	111.61	237.09	768.03	1 146.65	1 142.05	1 049.64	887.79	111.89	1 500.00	175.45	247.52	349.29	0.00	313.91
Sinaloa	150.00	380.00	635.56	867.27	0.00	1 599.78	927.91	0.00	0.00	883.31	446.33	2 153.67	1 015.92	1 165.33
Sonora	398.07	383.54	629.08	1 139.21	763.75	1 393.12	150.00	76.77	353.46	3 410.31	7 317.51	3 119.02	6 138.95	11 079.89
Tabasco	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4 000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3 259.69	0.00	0.00
Tamaulipas	20.03	129.97	400.00	1 858.96	0.00	0.00	0.00	0.00	5 500.00	4 450.77	2 599.57	0.00	963.00	1 291.75
Tlaxcala	0.00	0.00	0.00	0.00	179.85	180.00	210.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Veracruz	1 027.30	1 827.64	172.30	3 700.00	0.00	0.00	0.00	0.00	6 800.00	12 100.00	0.00	2.00	0.00	0.00
Yucatán	525.00	25.00	450.64	179.40	0.00	159.86	20.00	240.00	1 480.52	1 561.98	1 618.93	1 411.18	1 855.50	452.02
Zacatecas	0.00	380.09	207.00	57.04	0.00	0.00	54.76	636.35	655.00	3 397.51	3 085.70	4 042.25	930.65	651.37
Total	11 158.53	21 514.03	20 690.30	18 677.48	13 038.75	16 311.48	23 267.07	15 107.13	47 945.72	90 700.07	121 852.11	74 557.08	99 811.30	85 497.32

FUENTE: elaboración propia con datos del INEGI.

TABLA 5
RESUMEN

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
1. Fondo EFIM	9 836.83	10 415.07	11 558.48	12 317.68	14 004.27	16 331.22	16 785.29	21 044.09	19 311.48	21 763.89	24 044.66	25 030.46	27 086.50	29 416.12	
2. Demanda de deuda	11 158.53	21 514.03	20 690.30	18 677.48	13 038.75	16 311.48	23 267.07	15 107.13	47 945.72	90 700.07	121 852.11	74 557.08	99 811.30	85 497.32	
3 Servicio de la deuda	0.00	1 068.28	2 201.38	3 413.25	4 739.35	6 307.47	7 878.81	9 697.47	11 814.06	13 725.63	15 850.42	14 811.49	13 712.27	12 461.87	
1+3	9 836.83	11 483.35	13 759.86	15 730.94	18 743.62	22 638.69	24 664.11	30 741.57	31 125.54	35 489.52	39 895.08	39 841.95	40 798.77		
(1+3)/2	88.16%	53.38%	66.50%	84.22%	143.75%	138.79%	106.00%	203.49%	64.92%	39.13%	32.74%	53.44%	40.88%	48.98%	83.17%

FUENTE: elaboración propia con datos del SHCP.

CONCLUSIONES

El presente trabajo nos permite establecer las siguientes conclusiones:

1. A nivel teórico, es necesario ampliar el marco de la teoría económica del federalismo fiscal actualmente dominante, para incluir aspectos ya mencionados por la economía política del federalismo fiscal y por la escuela neoinstitucionalista.
2. Existe el riesgo efectivo de que los gobiernos estatales puedan incurrir en incumplimiento de pagos, algo casi inevitable en caso de enfrentarse una crisis económica externa o interna.
3. Las medidas que las autoridades tomaron como resultado de la crisis de pagos de los gobiernos estatales a mediados de la década de los 1990, no han sido eficientes o, al menos, son insuficientes para conjurar el problema de una nueva y eventual crisis financiera de las entidades federativas.
4. Es necesario —y urgente— buscar alternativas a las medidas hasta ahora tomadas y que permitan, por un lado, garantizar que no se genere una insolvencia financiera de los gobiernos estatales y que, asimismo, mejoren la responsabilidad financiera de éstos.
5. La creación de una entidad financiera (aquí denominada Entidad Financiera Interestatal de México, EFIM) permitiría evitar los casos de incumplimiento de pagos y mejorar la responsabilidad financiera de los gobiernos estatales.
6. La simulación realizada, aun de manera muy simplificada, parece evidenciar que esta entidad podría ser exitosa y sustituir a la banca comercial e incluso a la banca de desarrollo como fuente de financiamiento de los gobiernos estatales.
7. La creación de esta entidad es factible política, financiera e institucionalmente. Se propone incorporar a la misma lo que hoy en día es el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bird, R. (2006a), "Fiscal Flows, Fiscal Balance and Fiscal Sustainability", en R. Bird y F. Vaillancourt (eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, Washington, World Bank Institute, pp. 81-97.
- Boadway, R. y A. Shah (2007), "Overview", en R. Boadway y A. Shah (eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice*, World Bank, Washington, D.C., pp. XXVII-XLII.

- Buiter, W. y K. Kletzer (1990), "Reflections on the Fiscal Implications of a Common Currency", *Working paper*, núm. 613, Economic Growth Center, Yale University, pp. 10-15, disponible en <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/160535/1/cdp613.pdf>>.
- Cámara de Diputados (2016), *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios*, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_270416.pdf>.
- Cabrera, Luis y R. Lozano (2010), *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México. Una propuesta de nivelación interjurisdiccional*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Cabrera, Luis (2017), *Crisis de deuda de los gobiernos subnacionales. Posibilidades de insolvencia*, publicación en proceso.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016), *Diagnóstico de la Deuda Pública de las Entidades Federativas*, Cámara de Diputados, disponible en <<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/cefp0072016.pdf>>, pp. 28-42.
- 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, disponible en <<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7B6B0F2A81-7365-70F6-1FF2-3D2C2ED385F1%7D>>, pp. 19-27.
- Giugale, M., A. Korobow y S. Webb (2000a), "A New Model for Market-Based Regulation of Subnational Borrowing, the Mexican Approach", en *Policy Research Working Paper*, núm. 2370, World Bank Publications, pp. 2-27.
- Giugale, M., F. Hernandez Trillo y J. Oliveira (2000b), "Subnational Borrowing and Debt Management", en M. Giugale and S.B. Webb (eds.), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization – Lessons from Mexico*, World Bank, Washington, D.C., pp. 237-270.
- Giugale, M. y R. Smith (2009), "Credit Ratings in the Presence of Bailout: The Case of Mexican Subnational Government Debt", en *Economía, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, Fall, vol. 10, disponible en <<http://economia.lacea.org/contents>>.
- Martínez-Vazquez, J. y J. Boex (2006), "The Design of Equalization Grants, Theory and Applications", en *Módulo V del Curso Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management Program*, World Bank, Washington, D.C.
- Mathews, R. (1983), "Tax Effectiveness and Tax Equity in Federal Countries", en Mc Lure (ed.), *Tax Assignments in Federal Countries*, Centre for

- Research on Federal Financial Relations-CRFFR*, The Australian National University, Canberra.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace Jovanovich, New York (versión en castellano, *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid).
- OCDE (2012), “México, mejores políticas para un desarrollo incluyente”, serie *Mejores Políticas*.
- Peterson, G. (2000), *Building Local Credit Systems*, World Bank.
- Piffano, H.L., J. Sanguinetti y A. Zentner (1998), *Las finanzas provinciales y el ciclo económico*, Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.
- Shah Anwar (2014), “Decentralized Provision of Public Infrastructure and Corruption”, International Center for Public Policy, *Working paper* 14-18. Andrew Young School of Policy Studies. George State University, disponible en <<http://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp1418.pdf>>, pp. 2-4.

IMPUESTO PREDIAL EN MÉXICO. ¿POTENCIAL DESAPROVECHADO?

NICOLÁS GUADALUPE ZÚÑIGA ESPINOZA*

Conforme las estimaciones del Consejo Nacional de Población (2017), el presente año México, una República federal, cuenta con aproximadamente 123 millones 518 mil 271 habitantes; además, por su extensión territorial de 1,9 millones de kilómetros cuadrados (INEGI, 2017), ocupa el lugar 14 a nivel mundial. El citado territorio, es objeto de pago del impuesto predial, sean suelos urbanos o rurales. Esta tributación, para el caso mexicano, en su historia y hasta el presente, registra un pobre desempeño. Así lo manifiestan las cifras de recaudación, pues hoy ocupa el último lugar entre los países de la OCDE; además, también es improductivo respecto a naciones latinoamericanas como Brasil, Chile y Colombia. ¿Qué factores explican la mala administración de este impuesto por parte de los gobiernos municipales y, en algunos casos, de las administraciones estatales de México? En el presente capítulo se busca dar una respuesta a dichas interrogantes que han frenado la principal fuente de recaudación municipal, el predial, el cual a nivel mundial es mejor conocido como el impuesto a la propiedad; pero también se comentan las oportunidades que pueden aprovecharse con una buena gestión fiscal.

GÉNESIS Y DEBATE TEÓRICO

Este impuesto que grava las propiedades nace en Inglaterra, es de las contribuciones más longevas que administran las haciendas públicas en el mundo. Su origen o nacimiento se remonta al año 1662 en dicha nación europea, donde Carlos II impuso un tributo de 2 chelines sobre cada hogar y

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

estufa, pero resultaba demasiado incómodo para los contribuyentes porque los tasadores ingresaban a las casas para verificar la base gravable; luego, en 1669, el Rey Guillermo III de Inglaterra, en apremiante necesidad de recursos adicionales, decidió sustituirlo por el impuesto a las ventanas (Oates y Schwab, Land Lines, abril, 2014). De esta forma los tasadores de la hacienda inglesa ya no entraban a los hogares, desde la calle contaban el número de ventanas. En realidad lo que se buscaba era gravar el nivel de riqueza de las personas a través de los inmuebles. Hoy se le conoce como impuesto a la propiedad, en México se le llama predial. A nivel internacional (según Gravelle y Wallace, 2009) a esta contribución se le conoce como el caballo de batalla de las haciendas públicas locales.

EL PREDIAL EN LA OCDE

Históricamente los países de la OCDE recaudan más ingresos por esta contribución que las naciones latinoamericanas. Los datos de la tabla 1, evidencian un nuevo récord de la recaudación establecido por Inglaterra, quien durante los años 2006, 2014 y 2015 logró que el impuesto predial alcanzara ingresos equivalente al 4% del PIB. Francia también registró una cifra similar, pero sólo durante el ejercicio fiscal 2015. Bird y Slack (2004) han manifestado que, a nivel internacional, las naciones más eficientes en su administración tributaria han logrado recaudar 3% del PIB, por lo que las cifras alcanzadas por Inglaterra y Francia, en 2015, se consideran el más alto indicador histórico de esta fuente de ingresos.

TABLA 1
PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE.
RECAUDACIÓN DEL PREDIAL RESPECTO AL PIB
(2000-2015)

<i>Año</i>	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
Australia	2.7	2.7	2.6	2.7	2.2	2.4	2.4	2.8	
Austria	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
Bélgica	2.0	2.0	2.3	3.1	3.0	3.1	3.3	3.6	3.5
Canadá	3.3	3.5	3.5	3.4	3.7	3.8	3.7	3.7	3.8
República Checa	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4
Dinamarca	1.6	1.7	1.8	1.8	1.9	1.9	1.8	1.9	2.0
Finlandia	1.1	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.3	1.4
Francia	2.9	2.9	3.1	3.4	3.2	3.5	3.8	3.9	4.1

TABLA 1 (CONTINUACIÓN)

Año	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
Alemania	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	1.1
Grecia	2.0	1.4	1.3	1.6	1.7	1.7	2.5	1.4	2.0
Hungría	0.7	0.7	0.8	0.8	0.9	1.2	1.2	1.3	1.3
Islandia	2.8	2.5	2.5	2.1	2.2	2.4	2.5	2.5	2.0
Irlanda	1.8	1.5	2.0	2.7	1.8	1.4	1.8	2.2	1.5
Italia	1.9	2.0	2.4	2.0	1.8	2.0	2.7	2.9	2.8
Japón	2.8	2.8	2.6	2.6	2.7	2.7	2.7	2.7	2.6
Corea del Sur	2.7	2.8	2.5	3.1	2.9	2.6	2.6	2.7	3.1
Luxemburgo	4.0	3.0	2.9	3.4	2.7	2.7	2.7	3.0	3.3
México	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	
Países Bajos	2.0	1.9	1.9	1.7	1.5	1.4	1.1	1.4	1.4
Nueva Zelanda	1.7	1.7	1.7	1.8	1.9	2.0	2.0	2.0	2.0
Noruega	1.0	1.0	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1
Polonia	1.4	1.6	1.5	1.5	1.4	1.3	1.3	1.4	
Portugal	1.1	1.1	1.1	1.2	1.2	1.1	1.1	1.2	1.3
República Eslovaca	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
España	2.1	2.2	2.7	3.2	2.3	2.0	2.0	2.4	2.4
Suecia	1.7	1.5	1.5	1.4	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1
Suiza	2.5	2.3	2.2	2.1	1.9	1.9	1.7	1.8	1.9
Turquía	0.8	0.7	0.7	0.9	0.9	1.1	1.2	1.4	1.5
Reino Unido	3.8	3.8	3.9	4.1	3.8	3.9	3.9	4.1	4.1
Estados Unidos	2.9	3.0	3.0	3.0	3.1	3.1	2.9	2.8	2.7
Chile	1.3	1.4	1.3	1.2	1.2	0.8	0.9	0.8	0.9
Estonia	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Israel	3.1	2.8	3.1	3.1	3.1	3.2	2.9	3.0	3.1
Eslovenia	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6
Promedio	1.8	1.7	1.8	1.9	1.7	1.8	1.8	1.9	1.8

FUENTE: elaboración propia con base de datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2017, Tax on Property, disponible en <<https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>>.

En la tabla 2 se muestra cuál ha sido el comportamiento del impuesto predial, cuyo promedio de recaudación respecto al producto interno bruto (PIB), durante un periodo de 15 años (2000-2014), entre los países miembros de la OCDE (2016), Inglaterra aparece en primer lugar con 3.9%, mientras México queda en la última posición al reportar 0.2% respecto al PIB. En otras palabras, la nación europea logró que los ingresos del predial crecieran casi 13 veces más que los marginales recursos generados por las haciendas públicas municipales mexicanas. La otra nación latinoamericana perteneciente a esta organización es Chile, quien logró alcanzar una cifra promedio de 1.1% del PIB, un mejor desempeño que México, a pesar de que el citado impuesto es administrado por el más alto nivel de gobierno chileno. Otras naciones que tuvieron un excelente desempeño de esta contribución fueron Canadá, Francia, Luxemburgo e Israel con un 3.5; 3.3; 3.0; y 3.0 %, respectivamente.

Este comportamiento registrado durante estos 15 años denota que los ingresos generados en México fueron marginales, ya que Israel, Inglaterra, Luxemburgo, Francia y Canadá tuvieron recursos superiores a nuestro país, con 10.81, 13.9, 10.83, 11.87 y 12.77 veces, respectivamente (véase la gráfica 1). Esta realidad da luz para poner en la mesa un debate fiscal donde participen no sólo los funcionarios fiscales municipales de México, sino los contribuyentes, los investigadores de la hacienda pública y ciudadanos en general. Urge no sólo conocer los factores que inhiben el potencial de este impuesto sino además trabajar en ello, principalmente los contribuyentes y los gobiernos municipales a efecto de generar políticas públicas que generen confianza sobre la gestión fiscal.

En nuestro país, durante el año 2001, la recaudación del predial fue de 0.2% del PIB y continuó de manera ascendente hasta llegar al 0.32% en el ejercicio fiscal de 2014. En realidad la recaudación ha estado anclada, no despegó, pues el promedio en esos quince años fue de 0.28% (véase la gráfica 2). Y es que, además de que este impuesto no es correctamente administrado, las leyes de hacienda municipal de las entidades federativas otorgan tratamientos preferenciales a determinado tipo de contribuyentes. Por citar un caso, en Durango el artículo 20 (Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Durango, 2017) dice que no es objeto del impuesto predial los predios que se expropien desde el momento en que el gobierno tome posesión de dichos inmuebles. Obvio, esto erosiona la base gravable del predial, ya que dichas propiedades, aun y cuando pasen a formar parte del gobierno, podrían destinarse a usos de derecho privado, lo que indica que deberían tributar como los demás contribuyentes.

El Reino Unido, a lo largo de la historia de esta contribución, es el que reporta excelentes resultados. El año 2001 tuvo ingresos equivalentes a 3.8%

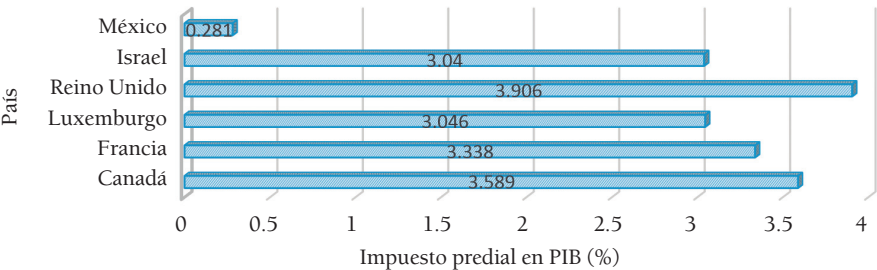
TABLA 2
PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE (2017).
IMPUESTO PREDIAL RESPECTO AL PIB (%)

<i>País</i>	<i>Promedio 2000-2014</i>	<i>País</i>	<i>Promedio 2000-2014</i>
Australia	2.6	Países Bajos	1.6
Austria	0.6	Nueva Zelanda	1.9
Bélgica	2.8	Noruega	1.1
Canadá	3.6	Polonia	1.4
República Checa	0.4	Portugal	1.1
Dinamarca	1.8	República Eslovaca	0.5
Finlandia	1.1	España	2.3
Francia	3.3	Suecia	1.2
Alemania	0.8	Suiza	2.0
Grecia	1.8	Turquía	0.9
Hungría	0.9	Reino Unido	3.9
Islandia	2.4	Estados Unidos	3.0
Irlanda	1.9	Chile	1.1
Italia	2.3	Estonia	0.3
Japón	2.7	Israel	3.0
Corea del Sur	2.7	Eslovenia	0.6
Luxemburgo	3.0	Promedio	1.7
México	0.3		

FUENTE: elaboración propia con base de datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2017, Tax on Property, disponible en <<https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>>.

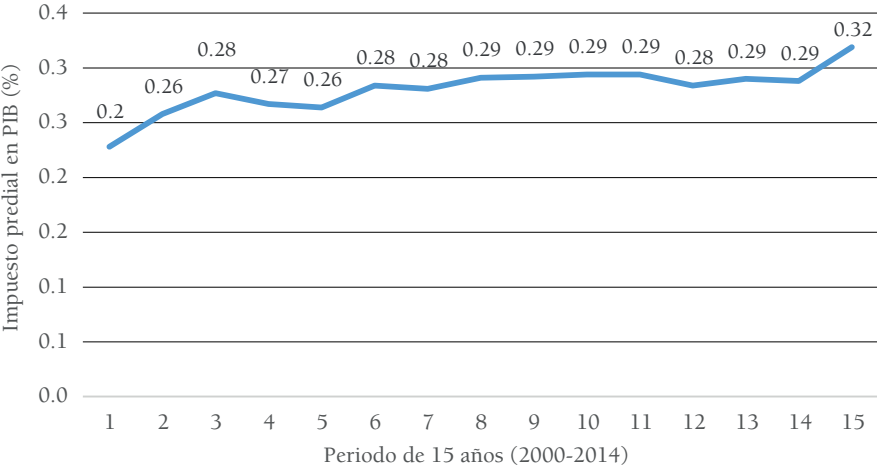
del PIB, luego en 2008 registró 4.14% y en 2014 fue del 4.07%. Detrás de estos resultados se encuentra una historia de cultura de pago de los contribuyentes y una muy buena administración de la citada contribución. Recordar que en esta parte de Europa fue donde el impuesto a la propiedad tuvo su nacimiento, siendo sus antecesores el tributo al número de hogares de cada casa y luego migró para gravar la cantidad de ventanas.

GRÁFICA 1
IMPUESTO PREDIAL. LOS MEJORES DE OCDE Y MÉXICO
(PROMEDIO 2000-2014)



FUENTE: elaboración propia con base de datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2017, Tax on Property, disponible en <<https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>>.

GRÁFICA 2
IMPUESTO PREDIAL.
MÉXICO (2000-2014)

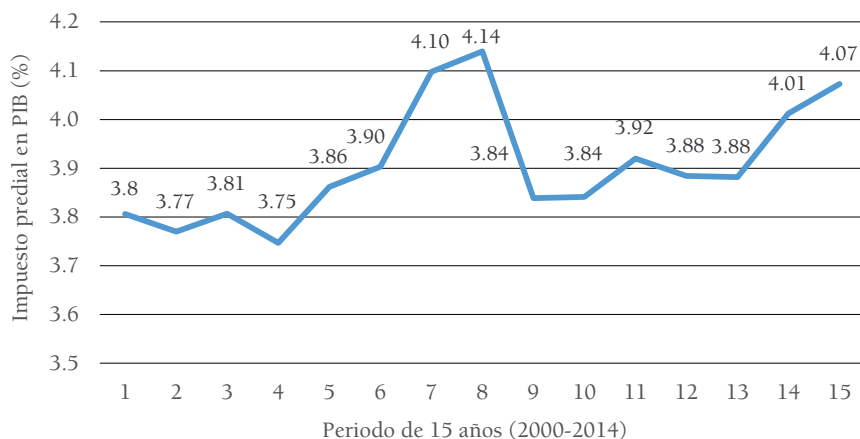


FUENTE: elaboración propia con base de datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2017, Tax on Property, disponible en <<https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>>.

EL PREDIAL EN AMÉRICA LATINA

Dando seguimiento a la evaluación de los ingresos obtenidos en México respecto a naciones de América Latina, el contexto tampoco es halagador. La base de datos del Lincoln Institute of Land Policy (2017), correspondiente

GRÁFICA 3
IMPUESTO PREDIAL.
REINO UNIDO (2000-2014)



FUENTE: elaboración del autor con base de datos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2017, Tax on Property, disponible en <<https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>>.

al periodo 2001-2011, arroja una cifra aproximada del 0.2% durante cada ejercicio fiscal (véase la tabla 3), es decir, un desempeño similar al de Perú. En cambio, tuvieron mejores resultados Chile, quien se ubicó entre el 0.5 y 0.7%; Colombia del 0.5 al 0.6%; Brasil del 0.4 al 0.5%; y Argentina desde el 0.3 al 0.6 por ciento.

La tendencia es que mientras Chile y Colombia siguen un crecimiento similar de la recaudación respecto al PIB, México va rezagado, apenas muy por encima de Guatemala (véase la tabla 3). Esto evidencia que México, a pesar de que el tamaño de su economía es más grande que la de Colombia, este último país administra mejor el predial. Esto a pesar de que a los municipios colombianos se les descentralizó este impuesto en 1992, mientras que los municipios mexicanos lo administran desde 1983, año en que se les transfirió su administración por parte de los gobiernos estatales.

Aunado a lo anterior, si se promedian los datos de recaudación de la tabla 2, para los 34 países adheridos a la OCDE, durante el periodo de 15 años (2000-2014), el nivel de ingresos fue del 1.7%. Para el caso de los cifras obtenidas del Lincoln Institute of Land Policy (2017), mostrados en la tabla 4, los nueve países latinoamericanos muestran una recaudación estancada del 0.3%. Lo más relevante de ambas cifras indica que, en promedio, los ingresos de las naciones de la OCDE fueron casi seis veces mayor que lo obtenido por las naciones de esta región.

TABLA 3
IMPUESTO PREDIAL EN ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(PERIODO 2001-2011)

<i>País/año</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
Brasil	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5
Chile	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.6
Colombia	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6
Costa Rica	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Ecuador	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Guatemala	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
México	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Perú	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Promedio	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

FUENTE: elaboración propia consultando Lincoln Institute of Land Policy, 2017, “Indicadores”, *Tributación inmobiliaria en América Latina: un análisis comparativo*, disponible en <<http://datatoolkits.lincolninst.edu/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-1>>.

Por su parte, en la gráfica 4, se presenta en detalle la recaudación promedio durante 11 años (2001-2011), destacándose que las naciones latinoamericanas que más recaudan son Chile y Colombia, mientras que Ecuador y Guatemala registran los niveles más bajos. México, aun cuando está por arriba de estos dos últimos países, su desempeño puede calificarse como atípico porque el tamaño de su PIB es más grande que el de Chile y Colombia. Esto genera un reto para investigar ¿qué está ocurriendo en las haciendas públicas municipales con la administración de este impuesto?

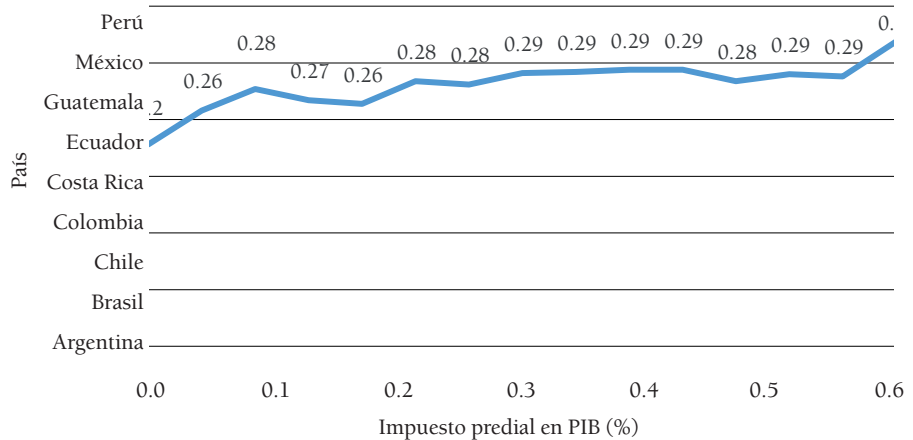
Se concluye, de acuerdo a datos de la OCDE (2017), que desde 1985 hasta el 2015, la recaudación de este impuesto en México ha oscilado entre 0.1 y 0.3%, cifra que se ubica como la del peor desempeño entre los miembros de dicha organización económica. Esta historia se repite con sus vecinos de América Latina, ya que el promedio de recaudación, en el periodo 2001-2011, resultó inferior que Argentina, Brasil, Colombia y Chile (Lincoln Institute of Land Policy, 2017). Derivado de lo anterior, surge el cuestionamiento ¿Por qué México no ha obtenido una recaudación del predial ni siquiera del 0.3% de su PIB? ¿Qué instrumentos se han implementado para revertir esta tendencia?

TABLA 4
IMPUESTO PREDIAL EN AMÉRICA LATINA
RESPECTO AL PIB (%)

<i>País/año</i>	<i>Promedio 2000-2014</i>
Argentina	0.5
Brasil	0.5
Chile	0.6
Colombia	0.6
Costa Rica	0.2
Ecuador	0.1
Guatemala	0.2
México	0.2
Perú	0.2
Promedio	0.3

FUENTE: elaboración propia consultando Lincoln Institute of Land Policy, 2017, “Indicadores”, Tributación inmobiliaria en América Latina: un análisis comparativo, disponible en <<http://datatoolkits.lincolninst.edu/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-1>>.

GRÁFICA 4
IMPUESTO PREDIAL EN AMÉRICA LATINA
(PROMEDIO 2001-2011)



FUENTE: elaboración propia consultando Lincoln Institute of Land Policy, 2017, “Indicadores”, Tributación inmobiliaria en América Latina: un análisis comparativo, disponible en <<http://datatoolkits.lincolninst.edu/resources-tools/property-tax-in-latin-america-comparative-analysis/indicators/group-1>>.

CASTIGO A MUNICIPIOS. LA REFORMA DE 2013 EN MÉXICO

La baja recaudación del impuesto predial tiene efectos muy negativos para las comunidades, ya que es la fuente de ingresos más adecuada para financiar el gasto local, pues permite que los gobiernos más cercanos a los ciudadanos puedan recaudarlo conforme al principio del beneficio.¹ En México, las exenciones otorgadas a contribuyentes de impuesto predial varían de estado a estado, a pesar de la reforma constitucional de 1999 que abolió la exención a empresas paraestatales (Bird y Slack, 2004:294). En esta nación, a pesar de las reformas de 1983 y 1999 al Artículo 115 Constitucional que, en el caso de la primera se descentralizó este impuesto a los municipios, no ha mostrado buenos resultados. Por el contrario, ha dejado críticas por una mala gestión de esta fuente de ingresos por parte de las haciendas públicas municipales.

Derivado de lo anterior, el Poder Legislativo del Congreso de la Unión de este país, al realizar un diagnóstico, decidió adicionar al artículo 2-A de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF, 2013) un párrafo para modificar los porcentajes de distribución del Fondo de Fomento Municipal (FFM). Este fondo, en su historia fiscal, se distribuía en su totalidad, apegándose a las cifras de recaudación de predial y derechos de agua. Ahora, con la reforma fiscal aprobada en 2013, se estableció que, a partir del año 2015, estos recursos se distribuirán “70% con los mismos criterios y 30% de acuerdo a los ingresos generados por el impuesto predial, siempre y cuando el gobierno de cada entidad federativa sea el responsable de cobrar el impuesto predial a nombre del municipio”. De esta forma, el propósito de la reforma es que los gobiernos intermedios de México (entidades federativas) realicen un mayor esfuerzo fiscal que los municipios; el propósito es incrementar la recaudación. De hecho, del año 1982 hacia atrás, las administraciones públicas estatales tenían tanto la potestad como la administración integral de dicho impuesto. Está por verse cuál será el desempeño futuro del impuesto ahora que los gobiernos estatales serán coadyuvantes de su recaudación.

LIMITANTES Y OPORTUNIDADES

En general, los sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe (De Cesare, 2016) se ven afectados por la existencia de una profunda des-

¹ Según Musgrave (1992), el *principio de la capacidad de pago* tiene que ver con la equidad tributaria, es decir, se aporta de acuerdo a la capacidad de ingreso y/o riqueza; el *principio de beneficio* se considera un sistema fiscal más equitativo porque el contribuyente paga no sólo por su nivel de riqueza, sino en función de los beneficios que recibe. Por tanto, el principio de beneficio no sólo es un criterio de política impositiva sino también de gasto.

igualdad social, pobreza y acentuada informalidad. Por supuesto que estos factores impactan desfavorablemente sobre la relación Predial/PIB, restando productividad a la citada tributación de los países latinoamericanos respecto a la mayoría de las naciones de la OCDE. Por ejemplo, en el caso de Guatemala (Rueda y Bonet, 2013:1) el esfuerzo fiscal municipal es bajo y lejano a su potencial por la subvaloración de los avalúos catastrales. Este último factor también está presente en México.

De acuerdo a cifras del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2016), durante el ejercicio fiscal de 1989, la recaudación total de este impuesto en nuestro país fue de 415 millones de pesos, de los cuales aproximadamente el 31% de los ingresos se obtuvieron en la Ciudad de México (llamado antes Distrito Federal). Veintitrés años después, en el 2012, la Ciudad de México mejoró el desempeño de la recaudación al obtener el 67% de los 31 mil 542 millones de pesos captados en todo el país (INEGI, 2016). Esto evidencia que el problema no es sólo tener una menor recaudación respecto a otras naciones de la OCDE y Latinoamérica, sino que al interior del territorio hay una gran disparidad entre la buena administración de este impuesto en la capital del país y la inadecuada conducción que han hecho los municipios de todas las entidades federativas de este territorio. Esto requiere no sólo evaluarse sino accionar medidas de política fiscal que reviertan esta mala inercia registrada a lo largo de varias décadas, lo cual ha dejado mal parada la gestión del predial mexicano a nivel internacional.

Las limitantes del impuesto predial en México son manifiestas al hacer una comparación respecto a Colombia. En esta última nación, el artículo 294 de la Constitución Política prohíbe al gobierno central hacer exenciones de esta tributo, siendo los municipios quienes tienen autonomía para hacer este tipo de beneficios en sus jurisdicciones (De Cesare, 2016:106). A favor de los municipios colombianos también se ha declarado una doctrina judicial que obliga a los predios institucionales, es decir, de propiedad oficial, a ser sujetos de pago.

En México esa facultad no la poseen los municipios, se les limita desde el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2017). Por otra parte, hay una mala administración del catastro, la desvinculación del uso de los ingresos para financiar los servicios públicos, la ausencia de programas de educación fiscal. También existen otros obstáculos como los terrenos informales, la ausencia de capacidades administrativas locales, la desigualdad social y la corrupción. Aunado a lo anterior, si existen prácticas de gastos ineficientes por parte de la burocracia o los políticos que administran el predial, genera desconfianza y morosidad de los contribuyentes.

Sin embargo, el potencial oculto del predial en México puede ser productivo. Hay oportunidades desaprovechadas de los municipios como el no visualizar que son los administradores de los usos de suelo. Gestionar un catastro que sea administrado directamente por ellos. De no tener estas capacidades pueden hacer un convenio con otro nivel de gobierno que coadyuve en las tareas tributarias municipales. Ya ocurren casos como este en Sinaloa, donde los municipios delegan al gobierno estatal la administración del impuesto predial rústico que grava la producción agrícola, cuyo destino de los ingresos es para la construcción de obras públicas en las comunidades rurales. Este último caso es un ejemplo de movilizar la recaudación hacia bienes públicos favorables para mejorar el nivel de vida de la población. Creo que desde el punto de vista del beneficio, este puede ser un buen principio que se aplique en el resto de entidades federativas de México. Los datos revelan, crudamente, que en la cancha de las finanzas públicas municipales de este país, es necesario poner a trabajar este impuesto municipal; creo que hay mucho por hacer. El tema da para más.

BIBLIOGRAFÍA

- Bird, R.M. y E. Slack (2004), *International Handbook on Land and Property Taxation*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Bonet, J. y F. Rueda (2013), *Esfuerzo fiscal municipal en Guatemala*, Banco Interamericano de Desarrollo-Instituciones para el Desarrollo, nota técnica IDB-TN-513, disponible en <[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5847/Esfuerzo fiscal municipal en Guatemala.pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5847/Esfuerzo_fiscal_municipal_en_Guatemala.pdf?sequence=1)>.
- Consejo Nacional de Población (Conapo) (2017), “República Mexicana, indicadores demográficos, 2010-2050”, disponible en <http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos>, consultado el 30 de agosto de 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017), disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf>.
- De Cesare, Claudia M. (2016), *Sistemas del impuesto predial*, Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, disponible en <<http://www.lincolninst.edu/publications/books/sistemas-del-impuesto-predial-en-america-latina-el-caribe>>.
- Gravelle Jennifer y Sally Wallace (2009), “Overview of the Trends in Property Tax Base Erosion”, en Michael Bell *et al.*, *Erosion of the Property Tax Base. Trends, Causes and Consequences*, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017), “Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales”, disponible en <[http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp? #Regreso&c=11289](http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=11289)>, consultado el 13 de mayo de 2016.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017), “Territorio nacional en km²”, disponible en <<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>>, consultado el 30 de agosto de 2017.
- “Ley de Coordinación Fiscal” (2013), Cámara de Diputados, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lcf/LCF_ref34_09dic13.pdf>.
- “Ley de Hacienda para los municipios del estado de Durango” (2017), 19 de marzo, disponible en <<http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20HACIENDA%20PARA%20LOS%20MUNICIPIOS.pdf>>.
- Lines, L.; D. Gerratt y K.J. Lincoln (2014), *Abril 2014 Land Lines*.
- Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave (1992), *Hacienda pública teórica y práctica*, México, McGraw-Hill.

Equidad fiscal
volumen 5 de la colección
México: 2018-2024: Nueva estrategia de desarrollo,
coordinada por José Luis Calva,
se terminó en 2018
en Juan Pablos Editor, S.A.
2a. Cerrada de Belisario Domínguez 19
Col. del Carmen, Alcaldía de Coyoacán
México, 04100, Ciudad de México
<juanpabloseditor@gmail.com>





CONSEJO NACIONAL DE UNIVERSITARIOS POR UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

OBJETIVOS

Primero: conjuntar nuestros esfuerzos para formular desde una perspectiva universitaria 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.

Segundo: contribuir de manera organizada a la formación de la conciencia ciudadana sobre la apremiante necesidad de que nuestro país adopte una nueva estrategia de desarrollo.

Tercero: contribuir a enriquecer el contenido y a elevar la calidad del debate político y social sobre los grandes problemas nacionales.

Estos objetivos los realizaremos con espíritu de servicio a la nación y visión de Estado, con plena independencia respecto a los partidos políticos.



9 786077 115090