



## México y la Reforma Fiscal

### Síntesis

*October, 2014*

El 15 de octubre de 2013, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Woodrow Wilson Center convocaron a un seminario entre académicos, investigadores nacionales e internacionales y representantes del sector privado en las oficinas de la CEPAL en México para analizar y discutir los alcances de la Reforma Hacendaria y Social que el Presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) envió al Congreso de la Unión.

Los enfoques en torno a la Reforma Financiera (RF) se centraron en los ámbitos económicos y de la economía política. La diversidad del análisis se orientó a debatir si la RF dará al país los suficientes recursos fiscales para lograr en el largo plazo un crecimiento económico sostenido con generación de empleos y estabilidad macroeconómica, además de mitigar los problemas socioeconómicos de la población vulnerable. En particular se abordaron el nivel de ingreso que daría la reforma, la calidad del gasto público, el financiamiento del déficit fiscal y el peligro de llegar a niveles de deuda insostenible. Un consenso general entre los panelistas fue que la RF quedó corta y poco ambiciosa para enfrentar los desafíos económicos y sociales actuales, además de que se veía más como una miscelánea fiscal que como una reforma ya que ésta daría al país únicamente 1.4 por ciento del producto interno bruto (PIB).

El diagnóstico que hizo la Dra. **Cynthia J. Amson** se basa en buscar alternativas para impulsar reformas fiscales que sean progresivas, utilizar el sistema tributario como un instrumento no solo del desarrollo económico sino como un instrumento para lograr mayor equidad en América Latina, que sin duda es la región más desigual del mundo. Se tiene la evidencia empírica de que la carga tributaria es muy baja y que guarda una relación con el nivel de desarrollo de la región; el impuesto al valor agregado (IVA) sigue siendo el componente más grande de los ingresos

y no el impuesto sobre la renta (ISR) de personas o corporativos. Los niveles de evasión son altos y las consecuencias de no pagar impuestos son mínimas. Lo anterior es parte de la resistencia a pagar impuestos ya que la calidad del gasto es muy mala lo que genera un círculo vicioso, incidiendo en la desconfianza hacia el gobierno por la opacidad y la poca capacidad de usar los recursos de manera eficiente.

Aunque el diagnóstico se conoce y por mucho tiempo ha estado en el debate, lo que menos se sabe es cómo cambiar esta situación; cuáles son los factores que hacen posible una reforma de fondo; qué tipo de negociación política es la que se debe debatir; cómo cambiar la actitud de los políticos y la sociedad y cómo mejorar la capacidad institucional del Estado para disminuir o erradicar la corrupción. Éstas son algunas de las inquietudes que Cynthia y su equipo de investigación han abordado en este proyecto. Las reflexiones que se lleven a cabo en este seminario serán de mucha importancia para tener una visión del momento en el cual México atraviesa.

La visión que tiene el Wilson Center es un referente obligado para entender mejor el desempeño de América Latina. Así lo expresó el director de la Sede Subregional de la CEPAL en México, Sr. Hugo Beteta.

Después del ajuste estructural de los años ochenta, la política fiscal dejó de ser el instrumento macroeconómico por excelencia para promover el desarrollo e impulsar políticas contra cíclicas, minó su rol catalizador y complementario de la inversión nacional, su ímpetu insustituible para la redistribución del ingreso nacional y su presencia para incidir en las expectativas de crecimiento entre los agentes económicos. Desde hace tiempo la política fiscal se ha alejado del escenario del manejo de la economía real de sus ciclos y tendencias para plegarse a los objetivos de la estabilidad de precios, dejando el campo a la política monetaria, que en retrospectiva de muchos gobiernos, académicos e incluso por del mismo Fondo Monetario Internacional lo consideran como un error.

En las últimas décadas, la deuda pública como porcentaje del PIB y su elevada carga en moneda extranjera dejó de ser una restricción financiera para el crecimiento económico de la región debido al encarecimiento del costo financiero de los proyectos privados y públicos. La estabilización macroeconómica propició mediante la generación de superávits primarios, la creación de fondos y reglas de estabilización para el pre pago de la deuda en fases de auge y el aumento de la participación de residentes en la tenencia de deuda, lo cual redujo el nivel y perfil de la deuda pública en América Latina de 70 por ciento del PIB en 1988 a alrededor de 30 por ciento en el 2012. La buena posición de las economías latinoamericanas en términos de deuda se ha reflejado en mejoras sustanciales en las calificaciones de deuda soberana, siendo un factor de estabilización en las expectativas de los agentes económicos.

En su exposición, el Sr. **Hugo Beteta** enfatizó que la política fiscal en la región no

ha tenido un desempeño estelar en reducir el efecto negativo de la prociclicidad en el crecimiento económico. Los ingresos fiscales han sido volátiles debido a su sensibilidad, a las fluctuaciones del producto, los precios del petróleo y otros productos. En el caso de México, las abundantes rentas petroleras propiciaron una desgravación del comercio exterior y mantuvieron bajos los impuestos directos a la renta y al patrimonio.

En las épocas de bonanza el gasto ha crecido más que el PIB, aunque con fuertes contracciones principalmente en la inversión en épocas de recesión ha acentuado el sesgo pro cíclico de la política fiscal. Adicionalmente, las leyes de responsabilidad hacendaria sujetan la política fiscal a un simple equilibrio presupuestal, ignorando las fluctuaciones típicas de la economía. Estos tipos de políticas han minado la actividad de la política fiscal como instrumento de desarrollo y que, por su propia inercia, agudiza las fases tanto de auge como de decaimiento en América Latina.

La instrumentación de la consolidación fiscal que se implementó en la década de los ochenta generó una fuerte contracción de la inversión pública como porcentaje del PIB y que en algunos países tuvo impactos negativos en el crecimiento a largo plazo para el crecimiento y el desarrollo económico. El Sr. Beteta mencionó que la inversión es el componente más pro cíclico de los egresos públicos, induciendo a que la acumulación de capital en infraestructura aumente el rezago histórico.

Desde el punto de vista social, la política fiscal debería tener una presencia fundamental para incidir en la evolución del ingreso disponible en la economía. El efecto redistributivo de la acción fiscal depende del monto de la composición y la progresividad en cada componente de los impuestos y transferencias. En los estudios que se han realizado, si uno compara lo que acontece en la OCDE con lo que ocurre en América Latina y su acción fiscal, la desigualdad del ingreso disponible después de impuestos y transferencias es 30 por ciento menor que la desigualdad del ingreso de mercado con una reducción de 15 puntos del GINI. En contraste, los ingresos estimados latinoamericanos se mejoran muy levemente con un aumento de 2 por ciento, así mostrando la desigualdad de la distribución del ingreso nacional.

Cuando se compara el ISR, como porcentaje del PIB de las empresas, en los países de América Latina en comparación a la OCDE, es bastante similar. La principal diferencia se encuentra en el ISR a personas físicas, mientras que en América Latina es de aproximadamente 1.3 por ciento del PIB, en la OCDE se alcanza al 8.6 por ciento.

De esta manera, la reforma fiscal es esencial por dos razones, una para retomar la senda del desarrollo y la segunda para enfrentar las deficiencias y estancamiento de la economía mexicana.

La discusión de la reforma fiscal abre varios temas y nos invita a ir más allá de sus aportes; a la estabilidad de precios y a la gestión de la deuda y otros aspectos

como los ya mencionados, tales como los mecanismos estabilizadores del ciclo económico real y la recuperación de los niveles de inversión consistentes con mayores niveles de crecimiento económico. En esta misma lógica, los problemas estructurales podrán difícilmente resolverse con una sola reforma, por lo que deben definirse etapas concretas. La primera fue en torno a los objetivos que ya están definidos en el Pacto por México, en donde se establece que México debe crecer por arriba del 5 por ciento, por lo que se vuelve prescindible aumentar la inversión pública y privada para alcanzar el 35 por ciento del PIB, además de que el país debe ampliar y mejorar la calidad y cobertura de sus sistema educativo. A fin de complementar lo anterior se debe fortalecer a las agencias regulatorias para someter con instrumentos legales los intereses particulares que obstruyen el interés nacional, desprestrolizar las finanzas públicas y recaudar los recursos adicionales que se requieren para cumplir con los compromisos del Pacto.

La reforma hacendaria que hoy se discute en esta mesa, podría tildarse de poco ambiciosa con solo 1.4 por ciento del PIB o que no cambia significativamente la redistribución del ingreso porque el peso de la reforma cae principalmente en las clase media. Otros panelistas dijeron que la reforma no resuelve el tema de los subsidios generales regresivos y que aumenta el déficit sin que estén convencidos de la necesidad de una política anti cíclica en la coyuntura actual. No obstante lo anterior, también es cierto que la reforma da los primeros pasos en materia de seguridad social al promover cambios legales para establecer la pensión universal del adulto mayor y un seguro de desempleo, aunque seguramente se discutirán las limitaciones de este primer esfuerzo.

En resumen, la reforma fiscal toma algunos puntos medulares y necesarios para fortalecer el régimen fiscal. Algunos de estos son: a) se avanza en la progresividad del sistema tributario al gravarse los dividendos y ganancias de capital para aumentar la tasa marginal del ISR y b) se mejora la progresividad y se propone reformar el régimen de consolidación fiscal y sobre todo a no aumentar el IVA a alimentos y medicinas. Un punto que se destaca de esta reforma hacendaria es que da algunas señales que se aleja de la ortodoxia que ha dominado la política económica en México al instrumentarse los balances estructurales y legitimar la opción de la gestión fiscal contra cíclica, dos temas que hasta hoy eran tabú en México.

En diversas ocasiones la CEPAL ha enfatizado la necesidad de contar acuerdos políticos que dan viabilidad a un pacto fiscal. Cuando se revisa el pacto fiscal, implícito que prevalece en México, se descubre que por más de 30 años el gasto público ha sido insuficiente, declinante y sumamente rígido. El gasto en México es en un 95 por ciento inercial según lo que expresan algunos analistas.

La intervención del director, Sr. Hugo Beteta, despertó el interés de los panelistas para abordar desde diferentes ópticas los alcances y limitaciones de la reforma hacendaria, además de proponer esquemas viables para que la política fiscal en México genere los incentivos necesarios para los agentes productivos, propicien mayores inversiones, y desde el punto de vista social coadyuve al mejoramiento

de las condiciones de vida de la gente más vulnerable así propiciando una mejor equidad en la distribución del ingreso.

El **Sr. Vito Tanzi** inició su presentación haciendo un recuento de su vasta experiencia en los últimos 50 años como consultor en temas fiscales en diferentes naciones, principalmente en América Latina y como funcionario en las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Mencionó que en alguna ocasión, alguien de la Suprema Corte de los Estados Unidos dijo que los impuestos son el precio que debemos pagar para vivir en una sociedad más civilizada, pero a estas alturas la gente piensa que posiblemente se ha pagado un precio muy alto. Sin embargo el problema llega a ser muy alto cuando surge una distribución desigual.

El Sr. Tanzi expresó que el estado de bienestar y la mayor presencia del Estado requieren de mayores ingresos. Es bien conocido que conforme avanza el nivel de un país industrializado, la tasa de impuestos comienza a subir sobre todo relacionado al impuesto sobre la renta (ISR). Estos dos elementos coadyuvan a subvencionar los gastos normales o para subsidiar las pensiones. Sin embargo en una trayectoria totalmente diferente, en los países en desarrollo las cosas no cambian tan rápidamente como en los países industrializados.

En torno a México, el nivel de impuestos es muy bajo de acuerdo a los estándares internacionales. Pero como se sabe, México tiene petróleo, entonces, ¿para qué incrementar los impuestos si el país tiene hidrocarburos? Sin embargo, los ingresos petroleros no van a estar ahí para siempre y como se sabe, la producción ha disminuido últimamente. Con las nuevas tecnologías, el precio del petróleo no garantiza un incremento en el futuro. Esto podría enfrentar dos situaciones adversas. Por una parte, la necesidad de una mayor presencia del Estado y por la otra, contar con menores ingresos petroleros. Así que una mayor carga tributaria podría ser una buena alternativa.

En los países de la OCDE persiste un ascenso notable de la tributación como porcentaje del producto, desde la década de los cincuenta hasta casi el inicio de los noventa, pero ya entrada en ésta década empiezan a reducirse. Al inicio del nuevo siglo los impuestos empiezan a contraerse dramáticamente, aun antes de la crisis, es decir entre 2000 y 2007. La gente podría decir que España no presentaba problemas fiscales antes de la crisis, pero no es verdad. Lo que sucedió en España fue que la burbuja estaba generando demasiados ingresos, que no era un caso normal. Así que en España la presión fiscal había aumentado dramáticamente en los últimos cuatro años antes de la crisis, y luego, por supuesto, la crisis llegó, la burbuja estalló, y se quedaron con ingresos muy bajos. Pero el punto es que para el año 2000 los impuestos estaban bajando en muchos países, como en Suecia, Holanda, Nueva Zelanda, Canadá y otros. Pero ¿por qué se está desacelerando el aumento de impuestos?

En un artículo que el Sr. Tanzi escribió hace doce años, introduce el concepto de “termitas fiscales” para referirse a aquellas acciones que corroen los cimientos del sistema tributario, como la globalización. Sabemos de la facilidad por la cual entran y salen capitales de un país y entonces comenzamos a preocuparnos por los impuestos al capital. En el ámbito tecnológico, se puede ver las exportaciones o importaciones con automóviles, aviones, bolsas de café, etc. Pero desde hace dos décadas, mucho del comercio se empieza a hacer de manera virtual. Mucho comercio se refiere a patentes y marcas además de derechos de autor, contribuyendo a muchos problemas para identificar la tasa o la base de impuestos y los costos de la asignación. De esta manera las termitas fiscales han generado esencialmente un incremento en la evasión fiscal provocado por la globalización, en comparación con la evasión nacional. Si nos vamos veinte o treinta años atrás, se hablaba de evasión fiscal nacional. En las declaraciones de muchos países del G7 o del G20 se habla cada vez más de que Google no paga impuestos y Apple se relocaliza en sitios donde el nivel de impuestos es muy reducido. Todo esto se ha traducido en un mundo diferente, vivimos en un mundo diferente.

Y ¿qué pasa con América Latina? En primer lugar cuando se dice que América Latina ha cambiado poco, el Sr. Tanzi no cree que sea correcto. Los que estaban trabajando en América Latina desde los años 60, saben que la mayoría de los impuestos eran ineficientes y que los derechos de importación, junto a los impuestos especiales, eran muy altos. Con esto podemos decir que ha habido un enorme cambio en la estructura de la tributación en América Latina. Esto es una ventaja significativa; los sistemas fiscales de hoy en América Latina son mucho mejores de lo que eran hace 30, 40 o 50 años. Esto es muy importante. Por supuesto, en el proceso hemos perdido algunos controles en los impuestos. Richard Musgrave creó el concepto de control de impuestos, y uno de los controladores fiscales importantes eran los derechos de importación. Una vez que se ha introducido en la liberalización comercial, ya no podemos imponer derechos de importación.

Y entonces, ¿qué pasó? El IVA vino a salvar el sistema tributario. El impuesto al valor agregado se introdujo por primera vez en Uruguay y posteriormente en Brasil y así sucesivamente en otros países. Hace muchos años en una conferencia en Ecuador, el Sr. Tanzi coincidió con el profesor Oliver Oldman, quien fue muy influyente como director del programa internacional de impuestos de la escuela de leyes de Harvard, y ellos entraron en un debate. Oldman decía que en América Latina el impuesto al valor agregado no funcionaría. Ese era su punto de vista. El Sr. Tanzi insistió que no estaba de acuerdo. Hoy, el impuesto al valor agregado en América Latina está al estándar mundial.

El impuesto al ingreso corporativo en América Latina se recauda bastante bien, casi igual que en los países de la OCDE. Donde encontramos grandes diferencias es en el impuesto personal o el ISR, impuestos que han tenido un progreso muy reducido en América Latina. Pero honestamente mucha gente de América Latina paga impuestos mucho más altos que antes lo que ha creado ventajas y desventajas. La primera es que el gobierno tiene más ingresos disponibles, y la segunda es

que los impuestos se han mantenido proporcionalmente. Si el nivel de recaudación de impuestos es proporcional, ¿qué significa esto para el nivel de impuestos? Significa que la población pobre está pagando mucho más impuestos que antes. Estos cambios no van necesariamente en la dirección adecuada. El impuesto sobre la renta en América Latina genera aproximadamente el 2 por ciento del PIB en promedio, que es muy bajo.

Se puede preguntar por qué los países de América Latina han tenido éxito en el incremento y recaudación del IVA, lo que es complicado explicar porque la recaudación del ISR fue infructuosa. Hay dos líneas de explicación. La primera es tradicional, y tiene que ver con la informalidad en que existe la evasión de impuestos. Pero por otro lado, al Sr. Tanzi se ha convencido durante varios años de que esa no estaba la única explicación. La razón principal tiene que ver con el hecho de que lo que el Sr. Tanzi llama la arquitectura del impuesto sobre la renta de las personas ha cambiado en los últimos 40 años. Lo que quiere decir es que si uno toma la opinión predominante de hace 40 años, se basaba sobre lo que solía ser llamado el concepto de renta Haig Simons. El concepto se define como la suma del consumo (bienes adquiridos, autoconsumo, redistribución, servicios derivados de la utilización de bienes duraderos) con la variación en la riqueza (ahorro, bienes adquiridos gratuitamente, ganancias de capital).

Entonces lo que paso es que a partir de los años 70 algunos economistas norteamericanos, como Robert E. Lucas, Jr. y Larry Summers, escribieron algunos artículos sobre este tema. Uno de ellos empezó a decir que no queremos gravar todos los ingresos de la misma manera, sino que queremos hacer distinciones. Entonces vamos a poner impuestos a sueldos de manera progresiva con una tasa elevada. Por otro lado, los ingresos que podrían moverse entre países como los dividendos, conocidos como ganancias, los vamos a gravar un poco menos. De hecho, algunos economistas llegaron al extremo de decir que la tributación sobre el capital debería ser cero. Así que en ese momento los sistemas fiscales comenzaron a ajustarse. En los Estados Unidos se empieza a hacer una distinción entre las ganancias de capital con muy bajos impuestos y entre dividendos con impuestos muy bajos. Por supuesto, muchos estudiantes latinoamericanos, que han estudiado en los Estados Unidos y son expertos fiscales, han asimilado los conocimientos de los EE.UU. y por supuesto los abogados empiezan a hacer presión sobre los países. Dicen que, si ésta es la forma en que se hace en los EE.UU., ¿por qué no se puede hacer en Brasil, en México o en otro lugar?

En materia de fiscalidad también hay un problema debido a los tratamientos especiales sobre los ingresos; el sistema fiscal se ha vuelto muy complejo. En dos ocasiones el Sr. Tanzi trabajó en México. Escribió un par de informes a lo largo de 10 años y lo que más le impresionó, al igual que a las personas que estaban colaborando con él en ese momento, era la complejidad del sistema tributario. Por un lado recaudaba muy pocos impuestos, pero al mismo tiempo los impuestos eran muy complicados. El IVA fue muy complicado en América Latina. Había un montón de casos en los que no estaba claro cómo gravar, especialmente en el sector

financiero, y así sucesivamente. La complejidad puede estar asociada por las diferentes bases y las tasas de impuestos. En el caso de México esta es una de las razones que explican la ineficiencia del IVA. No es que la tasa sea demasiado baja (16 por ciento), sino a que una gran parte del consumo está exento.

En un artículo que el Sr. Tanzi escribió para la OCDE, demostró que en América Latina la mayor parte del gasto es todavía PRO grupos de mayores ingresos. Se puede ver en las pensiones. La mayor parte de la pensión se destina a los grupos de mayores ingresos. Si se mira la educación superior y la escuela secundaria, son aquellos a los que asisten normalmente los grupos de mayores ingresos. Así que el Sr. Tanzi no está completamente convencido de que el dinero se gasta bien, por ejemplo en el caso de PROGRESA. Es evidente que se debe hacer un mayor esfuerzo en el aspecto fiscal pero también estoy convencido de que debe ir acompañada de un mayor esfuerzo en hacer un gasto más eficiente.

El Sr. Tanzi concluyó con algunos comentarios sobre la reforma fiscal. El impuesto sobre sociedades se incrementará en un 30 por ciento, aun pequeño, es bastante normal para los estándares internacionales.

El Sr. Tanzi estaría totalmente a favor de un impuesto sobre los dividendos en un 10 por ciento por las distintas razones ya mencionadas, la arquitectura del impuesto sobre la renta y el régimen de maquila. Según lo que ha leído en los últimos años, esto ha creado mucha corrupción y una gran cantidad de abusos. Así que cree que es correcto reducir el beneficio para los que exportan el 90 por ciento. Ésta eliminará diversos incentivos fiscales. El Sr. Tanzi siempre ha estado en contra de los incentivos fiscales y ha estado a favor de las bajas tasas para ampliar la base de contribuyentes. Los incentivos fiscales complican, nunca hacen lo que prometen hacer. Pero ellos complican las cosas y traen aparejada la corrupción casi siempre. En muchos países la corrupción está conectada con ese tipo de incentivos, por lo que estoy a favor de la eliminación de los incentivos fiscales. A propósito de la derogación del IVA para las regiones fronterizas del 11 por ciento, no me parece una buena cosa. Como dije, hubiera preferido una ampliación de la base del IVA. Esto no ha sucedido así que tomo esto como una debilidad de la reforma. En general, el Sr. Tanzi ve que la reforma hacendaria va en la dirección correcta.

En su intervención, el **Sr. David Ibarra** empezó con algunos antecedentes que mostraban que el problema fiscal, en particular la recaudación en México, es muy reducida como porcentaje del PIB, además de que es una de las más bajas al compararse con otros países e intrínsecamente baja si se compara con las enormes necesidades del país, como lo expusieron el Sr. Tanzi y el Sr. Beteta. La carga fiscal en México ha venido fluctuando en los últimos 25 años entre el 9 por ciento y el 11 por ciento del PIB, lo que es tres veces inferior a la carga media de la OCDE y si se recurre a los impuestos específicos nos encontramos con la misma situación. Por ejemplo, los impuestos indirectos en México son siete veces inferiores al promedio de la OCDE.

Según el Sr. Ibarra, si uno se va a las causas de la baja carga tributaria en los últimos 25 años en relación con las necesidades del país y comparado a nivel internacional, encontrará dos causas centrales. La primera es que esta baja carga tributaria se debe a la eliminación de regímenes tributarios combinados con la globalización, en donde han venido bajando ciertos impuestos y elevado otros; la segunda razón está relacionada con los obstáculos políticos a las reformas tributarias, como se ha evidenciado en la prensa actualmente.

Históricamente en México se eliminaron los impuestos al comercio exterior y baja brutalmente la progresividad del ISR, el cuál pasa de un 55 por ciento la tasa más alta al 28-30 por ciento actualmente. Adicional a esto, y en un esquema de desarrollo económico del país, se dejó de lado la política industrial para centrarse en el sector exportador, teniendo como eje central la industria maquiladora que prosperó mucho en México y que además es generadora de empleo. Sin embargo esta pauta de crecimiento vía la maquila se centra en dos pilares. El primero con mano de obra barata y con un sistema tributario privilegiado. Entonces el haber tomado al sector externo la nueva política y en particular el sector maquilado, el sector más dinámico y líder que paga pocos impuestos, es una falla estructural básica de la economía mexicana.

Ahora bien, la solución puesto en frente por el país ha sido muy sencilla. Mediante la transferencia al fisco del grueso de las rentas petroleras, la sustitución de una tributación ha sido de México, en cierto modo, un gran paraíso fiscal porque las rentas no se utilizan para elevar el crecimiento de la economía. El aporte de PEMEX a los ingresos tributarios del gobierno federal pasó del 18 por ciento en 1980 a 37 por ciento en 1996, y a partir de entonces se sostiene entre el 30 y 35 por ciento a pesar de la declinación de la explotación petrolera. Esto ha impedido que PEMEX se reconstruya como una industria extractiva y ha limitado la producción de productos petrolíferos, orillando a importar alrededor de 50 por ciento de las gasolinas. Como no se resolvió el aguda dependencia de las finanzas públicas de los gravámenes a PEMEX, debido a la poca elasticidad impositiva que la reforma está añadiendo a la reforma impositiva, se tendría una dualidad. Por un lado el viejo PEMEX sujeto a nuevas cargas expropiatorias y el nuevo PEMEX con contratos de utilidad compartida que necesariamente son utilizados para atraer inversión extranjera requerirá de un trato fiscal mucha más benévolo.

Un consenso que hubo entre los panelistas sobre la reforma fiscal fue que no se trató de una reforma fiscal completa, debido a que aborda solo algunos aspectos tributarios, pero en casi nada aborda el gasto público, de la deuda pública y los convenios fiscales entre las entidades federativas y la federación.

Cualquier reforma tributaria es controversial porque toca intereses creados, trastoca privilegios y difícilmente afecta igualmente a todos los contribuyentes. Para el caso de México esto resulta intenso porque se está acostumbrado a una tributación comparativamente baja.

En su análisis, el Sr. Ibarra señaló que a su parecer la reforma tributaria debería enfocarse en tres puntos básicos. El primero, facilitar acciones desarrollistas y contra cíclicas, recuperar el brillo que tuvo con anterioridad, ya que con el nuevo modelo exportador se despojó al Estado del grueso de los sus principales instrumentos desarrollistas como eran los aranceles, la política financiera de apoyo a la producción y la política industrial y sobre todo por la deficiencia de los ingresos tributarios del gobierno. En segundo lugar la reforma fiscal en México debería facilitar la reforma energética para liberar paulatinamente a PEMEX de las ataduras expropiatorias que le impiden invertir y regenerarse y atando su papel como palanca del desarrollo industrial. La tercera, facilitar una política social más activa, no limitándose a dar subsidios a los pobres sino centralmente enfocarse a darles empleo. Ahora bien, también es necesario abrir espacios para atender aquellos que salen lesionados por las reformas estructurales.

Otro acierto de la reforma fiscal que fue mencionado por varios panelistas fue eliminar ciertas restricciones paradigmáticas neoliberales e innecesarias al desarrollo y la apertura a la acción social.

Algunos de los aciertos de la reforma fiscal se plasman en la construcción de un presupuesto contra cíclico o estructural, como lo señala el Sr. Beteta, que acepta déficit en las recesiones y ahorro en las fases de auge del ciclo económico; en contra del conservadurismo se eleva modestamente la progresividad del ISR del 30 al 32 por ciento, por lo que es el gasto y no la restricción impositiva la que cumple objetivos distributivos. La iniciativa reduce huecos tributarios enormes cuando grava los dividendos y empieza a gravar las ganancias de capitales en bolsa, reduce algunos gastos fiscales, subsidios o deducciones y elimina la elusión asociada al régimen de consolidación tributaria. Impulsa en principio la universalización de los derechos de las pensiones y da inicio al seguro de desempleo. Sin embargo no se atrevieron a generalizar el IVA a alimentos y medicinas con el argumento de que ello lesionaría la distribución del ingreso sobre todo de los grupos menos favorecidos, aunque la hipótesis del Sr. Ibarra es que este último hecho tuvo otra razón y es la de no exacerbar la recesión económica y no acentuar la disminución de la demanda agregada, por la cual está pasando el país.

Finalmente el Sr. Ibarra concluyó que la reforma hacendaria tiene alcances muy modestos, ya que la propuesta apenas contempla un aumento de la recaudación de 1.4 por ciento del PIB, cuando México necesitaría una reforma del orden del 5 al 8 por ciento del producto, por lo que en un futuro se tendrán que hacer nuevas reformas. Hubo cierta timidez en elevar la progresividad del ISR. Pero queda claro que quedan temas pendientes como los problemas de corrupción, evasión fiscal, los problemas de reorientación del gasto público y la revisión de los gastos fiscales que son excesivos.

Otros temas que se analizaron fueron el monto del gasto, el financiamiento requerido para el déficit presupuestal que se propone en la reforma fiscal y el tamaño de la informalidad que prevalece en la economía mexicana.

Algunos aspectos de la reforma comentados por el Sr. Ibarra fueron retomados por el panelista siguiente, el **Sr. Luis Foncerrada**, quien es director del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. Coincidió en términos generales con el Sr. Ibarra.

Cuando se plantea el aumento de la deuda pública hay que tener en consideración no solamente su monto como porcentaje del PIB, sino que además se debe tener presente la generación de ingresos, quién los paga y cómo los paga en un país como México y en muchos de América Latina, en donde prevalece un problema de informalidad con una grave evasión y elusión. El IVA planteado en la reforma está distorsionado porque no plantea la verdadera solución como era el incremento a alimentos y medicinas, ya que si se hubiera hecho por sí solo hubiera incrementado la recaudación en 1 punto del PIB sin necesidad de haber creado el monstruo por su complejidad, el desorden y el poco análisis sobre las implicaciones. Un ejemplo de ello quedó en evidencia cuando se eliminó la deducción de las reservas de las compañías de seguros las cuales no pueden funcionar sin reservas y no deducirlas es incrementarles el impuesto entre 60 o 70 por ciento. La respuesta que dio el Secretario de Hacienda a esta problemática en particular fue que no se habían dado cuenta y tenía que volverse a revisar, y así hubo otras respuestas. Esto lo planteó el Sr. Foncerrada en su exposición.

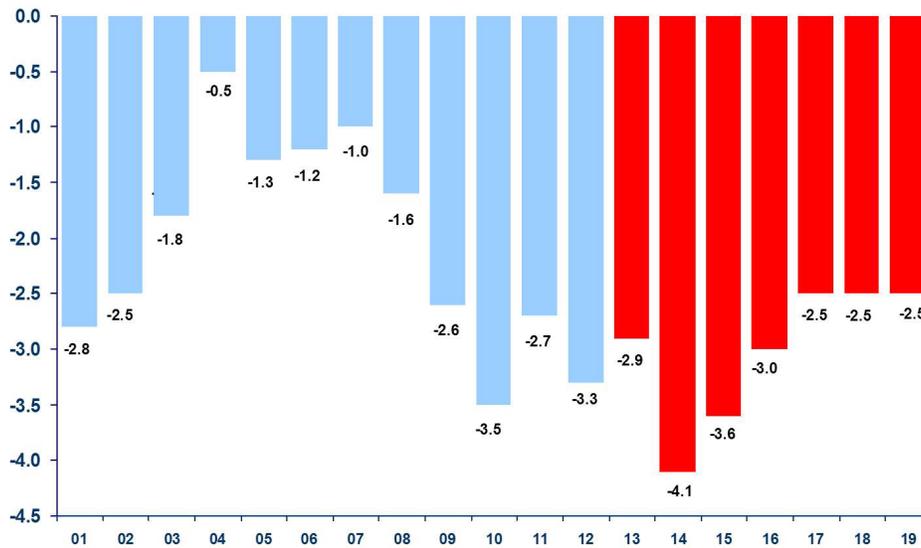
Su exposición se centró más que en los ingresos, en el déficit que es tres veces la recaudación, la cual está entrando por la puerta trasera, ya que la recaudación del 1.4 por ciento del PIB, el impuesto a las croquetas y el IVA a las colegiaturas es más bien un red herring, es decir un distractor. Cuando se ve la parte presupuestal, el déficit realmente es de 3.5 por ciento porque el déficit cero para 2013 nunca existió.

En su ponencia, el Sr. Foncerrada va describiendo como se va estructurando el gasto neto que va a sumar un 3.5 por ciento, pero añade un 0.6 de ajuste por las partidas del PIDIREGAS e IPAB como adecuaciones que son los requerimientos financieros del sector público (RFSP). Lo que implica en términos de crecimiento del PIB, es que si efectivamente se creciera al 4 por ciento en el 2014, es decir 1 billón 280 mil millones, con respecto al PIB del 2013, la propuesta de incremento de los RFSP sería de 721 mil millones, que equivalen al 56 por ciento de incremento del PIB. El incremento al gasto que se está proponiendo es 10 por ciento en términos reales. Si el PIB creciera al 4 por ciento, el gasto crecería dos veces y media, si se crece al 3 por ciento va a ser tres veces la tasa de crecimiento del PIB, y si crecemos al 2.5 por ciento, va a ser cuatro veces. Ahora bien éste enorme incremento del gasto no va a inversión, ya que el 80 por ciento de la propuesta fiscal va a gasto corriente y el 20 por ciento, sólo 18 mil millones de pesos a comunicaciones. Así, el gran monto del gasto no se redirige, no hay una reingeniería.

Ahora bien, ¿qué implica este financiamiento? Se propone que los requerimientos como flujo del sector público sea de 4.1 por ciento más otro 2.9 por ciento, que sumado nos da 7 por ciento, que hace mucho no se veía. Lo cierto es que no hay ningún cambio estructural, no hay una política de balance estructural y en los hechos nunca ha existido.

Estos son los RFSP desde el 2001 (Gráfica 1), pero había superávits primarios que permitieron reducir la deuda de manera importante aunque tal vez no era necesario reducir la deuda en esos montos. Pero aquí lo que se plantea es un 3.6 por ciento para el 2014, un 3 por ciento para el siguiente y luego un 2.5 por ciento. Esto suma 20 por ciento del PIB en el sexenio.

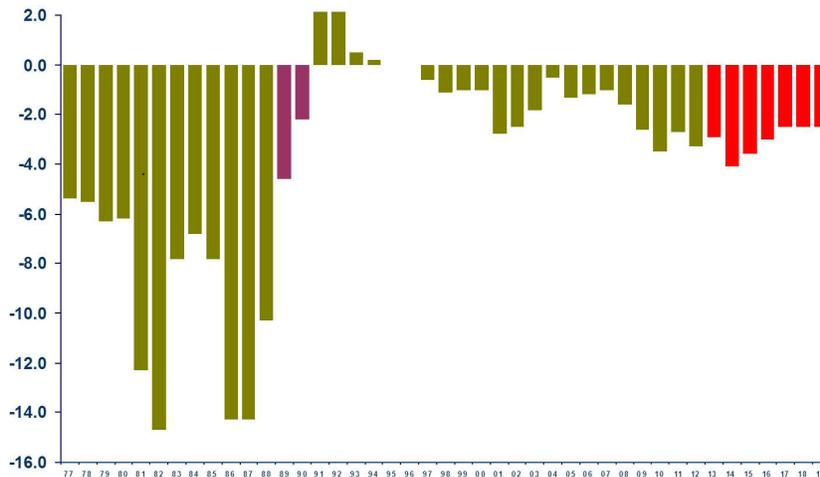
**Gráfica 1: Requerimientos financieros del sector público (como % del PIB)**



FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos de la SHCP.

Si vemos el balance tradicional, desde 1977, no habíamos tenido el 4.1 por ciento desde hace 25 años (Gráfica 2).

**Gráfica 2: Balance Tradicional (1977-2000) y requerimientos financieros (2001-2019) del sector público**



FUENTE: Elaborado por el CEESP con datos de la SHCP.

El expositor supone que este enorme gasto corriente podría ser utilizado para propósitos electorales que tendrán lugar en el año 2015, o que se quede en algunos bolsillos, aunque deja a los politólogos hacer un análisis más profundo de este tema.

Desde el año 2000 la deuda del sector público disminuyó paulatinamente, pero en los últimos años comenzó a incrementarse lentamente para llegar en el 2012 a 39.7 por ciento. Para el 2013 se plantea estar en 41.3 por ciento (que ya era el saldo de los RFSP históricos) y para el 2014 se plantea que estemos en alrededor del 45 por ciento, por lo que se evidencia de que no existe una política de balance estructural en ninguna parte de la propuesta.

Aunque la deuda externa está en alrededor del 10 por ciento con cierta estabilidad debido a los plazos y costos que han sido más favorables, la deuda interna por su parte se ha incrementado de manera considerable al pasar a niveles del 18-19 por ciento del PIB; la que está en posesión de residentes nacionales mantiene su nivel, pero la deuda interna que está en manos de no residentes, en manos de extranjeros viene incrementándose (cetes, bonos).

Para cubrir los 721 mil millones de pesos que anteriormente se mencionaron se está pidiendo permiso al Congreso un endeudamiento externo de 10 mil millones de dólares, lo que equivale a 130 mil millones de pesos, lo que quiere decir que para llegar a los 721 mil millones que es lo que hay que financiar, pues faltan 600 mil millones de pesos, que es más o menos el 3.1 por ciento. Por supuesto que de deuda externa ya no, sino que el permiso que se solicita de 10 mil millones tiene que venir de deuda interna y esto tiene implicaciones ante incrementos de las tasas de interés en el exterior.

De la política que está siguiendo el Banco de México de reducción de la tasa, no es para estimular la economía, ya que esa es una buena historia romántica para los medios. La verdadera razón es que la única manera de poder tener una salida ordenada de los fondos cuando las tasas de interés empiecen a subir, es que debemos partir de un piso muy bajo para que cuando las tasas de interés empiecen a subir se tenga un margen para poder competir. Esta es la verdadera razón de la reducción de las tasas de interés por parte del Banco de México.

Finalmente, el expositor empezó a concluir diciendo que el 1.4 por ciento del impuesto es ambicioso, pero que no le preocupa, ya que los impuestos pudieron haberse hecho de otra manera, ya que no se terminaron con los enormes subsidios. Mencionó que llevaron a cabo un cálculo del GINI, no el que se mide por ingreso, que eso dice la mitad de la historia, sino el GINI por gasto que es más confiable. Cuando se mide el GINI por gasto incluye los subsidios a la gasolina en donde el 38 por ciento de los mexicanos compran gasolina y si a eso se le agrega el subsidio del IVA, el GINI no solo baja muy poco, como ya lo mencionó el Sr. Beteta con anterioridad, alrededor de 5 puntos, frente a los 15 o 20 de la OCDE, sino sube

más de 10 puntos, que es como debería medirse. De esta manera se perdió una oportunidad de terminar con los subsidios.

Finalmente se comentó que entre la SHCP y el CEESP se crearon 16 mesas de trabajo, para discutir lo que parece ridículo el 1.4 por ciento del PIB, frente al triple si se multiplica 1.4 por 3 es 4.2 que entra como déficit y como deuda. Pero de cualquier manera el 1.4 por ciento es todas maneras discutible. Con un peso de impuesto a la gasolina se recaudan 70 mil millones de pesos, con 5 pesos, 350 mil millones, más un IVA, tendríamos una recaudación probablemente 2 veces más grande que la que se está proponiendo y de una manera muy sencilla. Si adicionalmente se hubieran llevado algunas medidas más progresivas tal vez se hubieran obtenido 3 puntos del PIB, que como decía el Sr. Ibarra, hubiera sido más sencillo.

En su intervención, el **Sr. Carlos Tello** mencionó algunos antecedentes sobre el tema fiscal. En 1917, después de que se aprobó la constitución vino a México Henry Chandler de la Universidad de Columbia e hizo una propuesta de finanzas públicas, sugiriendo que México debería aumentar sus impuestos ya que eran muy bajos. Transcurrieron 25 años para que en el libro de la comisión mixta, Banco Mundial y gobierno de México se insistiera en la urgente necesidad de aumentar los impuestos porque era el país que menos recaudaba. Posteriormente en los años sesenta Nikolas Kaldor, que estuvo en México sugirió que no solo se aumentaran los impuestos sino que deberían duplicarse como proporción del producto. No obstante todo ello, la carga tributaria que en 1940 era de 9.3 por ciento, que en 1990 (50 años después) seguía siendo de 9.3 por ciento, que en 2000 fue de 9.2 por ciento y ahora es de 9.6 por ciento. Esta es la realidad de la carga tributaria en México.

Con respecto a la reforma hacendaria que se envió al Congreso, en algunas cosas el expositor estuvo de acuerdo y en otras no. En su conjunto no se le puede llamar reforma hacendaria y lejos de ello es más bien una miscelánea fiscal que ni siquiera va en la dirección correcta y posiblemente no se alcancen los objetivos.

Una reforma fiscal debe incluir principalmente cambios en materia de gasto, cambios en materia de ingresos y cambios en materia de crédito y promoverse, en el caso de México, de manera coordinada con los tres niveles de gobierno. Por sus alcances y complejidad se requiere de un gran esfuerzo de concertación y una secuencia bien definida y no limitarse a un solo año, incluir el gasto y su financiamiento. Esto último es lo que había sugerido el Sr. Foncerrada.

Al empezar por el gasto, expone que para el año 2014 ni para los siguientes, y partiendo de una proyección un poco ambigua, no se sabe cómo se van a atender los objetivos que están en la propuesta hacendaria. Frente a los rezagos y a las necesidades en materia social (educación, salud, seguridad social, alimentación combate a la pobreza) y en materia de infraestructura, es muy poco lo que se va a aumentar el gasto. Hay que aumentar el gasto, sí, pero en áreas prioritarias.

Desde la perspectiva del panelista, los gastos deberían duplicarse, sobre todo en materia de inversión, infraestructura y gasto social. Pero fuera de eso pareciera un gasto inercial que el gobierno no está dispuesto a revisar a fondo. En una reforma fiscal hay que revisar lo que se ha venido haciendo y la forma en que ha venido haciendo. No hay un planteamiento en el tiempo con metas específicas, no se establece un calendario de actividades que permita evaluar y hacerlo transparente, eficaz y eficiente por parte del gobierno.

Si se revisa el gasto programable en la clasificación económica y funcional es la misma estructura entre 2013 y 2014. En lo que respecta al financiamiento lo que se propone es muy pobre. Como lo expusieron otros panelistas, lo que se espera captar vía impuestos es muy poco, el 1.4 por ciento para el 2014 y de 3 por ciento al final del sexenio. Sin embargo, aún está por verse.

Al final de 2018, el país seguirá teniendo la menor recaudación tributaria de la OCDE y uno de los menores de América Latina. Si bien los ingresos del sector público van a ser altamente petrolizados, en un futuro se va a depender todavía más de lo que actualmente sucede, como ya lo había mencionado el Sr. Ibarra en su intervención. En el 2013 el 7.3 por ciento del PIB es ingreso petrolero y para 2019 va a ser de 9.2 por ciento como proporción de los ingresos públicos, no solo con relación al PIB.

Como se analizó en otras intervenciones, también coincide en que la propuesta tributaria es insuficiente y no es progresiva. La tasa marginal del ISR pasa de 30 al 32 por ciento a partir del medio millón de pesos. Del 1.4 por ciento que se piensa recaudar para 2014, el 1 por ciento son impuestos indirectos, el 0.3 por ciento a sueldos y salarios y el 0.1 por ciento a empresas. No se grava a las personas morales aunque se eliminan algunos tratamientos especiales.

El Sr. Tello cuestiona que si se iban a eliminar los tratamientos especiales habría que eliminarlos sin excepciones. Hubiera sido mejor eliminar en el caso de alimentos y medicinas la tasa cero que solo beneficia a las empresas del sector y mantenerlos exentos, pero no tasa cero.

Al igual que lo expuso el Sr. Ibarra, el Sr. Tello también mantiene una crítica al confuso y poco práctico régimen tributario para las maquiladoras, ya que al final de cuentas nadie entiende y al final de cuentas no pagan nada. El fortalecimiento de PEMEX no es tal, va a seguir siendo una empresa que va a continuar pagando un muy alto porcentaje del excedente que genera.

El país es uno de los que tiene una administración tributaria más mala, con muy baja productividad y eficiencia recaudatoria. Pero en la propuesta hacendaria no se dice nada. Si bien se facilita a los contribuyentes el pago de impuestos, aprovechando los sistemas de información, no se dice nada en para elevar la productividad y eficiencia de la recaudación.

Según el Sr. Tello, es indispensable que se eliminen las fallas notables del código fiscal de la federación y tampoco se dice nada de amparo en materia tributaria que desde 1962 la Suprema Corte de Justicia lo permitió. El pago de impuestos, en vez de ser una obligación de los mexicanos, es una garantía constitucional como son las otras garantías individuales que están sujetas a amparo, lo que la convierte en un caso muy especial.

Contrario a lo que el Sr. Ibarra expuso, el Sr. Tello piensa que si se deja de lado toda la retórica es prácticamente nada de lo que se va a alcanzar en materia de seguro de desempleo y nada en materia de seguridad social universal, toda vez que la reforma hacendaria no da para mucho.

Lo que sí sorprende al panelista es la feroz campaña que se desató en los medios desde el día en que se presentó la propuesta hacendaria, lo que invita a estudiarlo. Aduce siete razones que podrían explicarlo, aunque están a discusión. 1) México es una sociedad poco solidaria, con poca cultura cívica y acostumbrada a las abismales desigualdades que desde hace siglos existen en el país, 2) somos una sociedad que asume que los privilegios, estímulos y tratamientos especiales que se otorga por conducto de las finanzas públicas, son naturales y de por vida, 3) si bien esto ha sido alentado por el gobierno, tenemos una enorme desconfianza en lo que hace y lleva a cabo el sector público, que se asume que es ineficiente y corrupto, que todo lo hace mal y que más bien deberían hacerlo los particulares que son honestos a toda prueba, 4) con el fortalecimiento de los partidos políticos, la consideración de carácter electoral los lleva a pensar que si apoyan un impuesto o cierta acción del Estado los va a llevar a perder electores, 5) el gasto público no está a la altura de los propósitos declarados y mucho menos a la urgente necesidad de atender los enormes rezagos en materia de asistencia social, 6) la gente no ve que sus impuestos vayan a trabajar en alguna dirección y 7) se nota que no hubo trabajo político previo a la presentación de la propuesta, sorprendiendo a todos, incluyendo a los legisladores del propio partido en el gobierno.

Esto es lo que puede explicar la campaña en contra de los impuestos y en contra del gasto.

El último panelista de esta ronda fue el **Sr. Gerardo Esquivel** quien coincidió en mucho con lo que expuso el Sr. Foncerrada ya que en algunas ocasiones por sus diferentes ideologías y manera de ver las cosas pudieran ser antagónicas.

Para el Sr. Esquivel, la reforma fiscal o hacendaria pudo haber sido la reforma más importante de esta administración y la reforma más importante que requería el país, ya que se requería y había razones para hacerla de manera integral y promover cambios estructurales de fondo en las finanzas públicas. Hay coincidencias en que en México se recauda muy poco y al mismo tiempo hay muchas necesidades de gasto y necesidades sociales que atender. En este sentido, se necesitaba una reforma hacendaria social acorde con las necesidades del país. Este era el

consenso al que se había llegado después de varios años de discusión (foros, congresos, grupo de economistas del grupo Huatusco, grupos en la UNAM, etc.) y era la oportunidad de llevar esta reforma hacendaria con cierta envergadura por el lado de los ingresos y por el lado del gasto que atendiera las necesidades insatisfechas. Lamentablemente se desperdició esta oportunidad ya que en el futuro no se esperan tener las mismas condiciones y oportunidades de volver a plantear una reforma fiscal, ya sea por el lado político y/o económico.

Así, más que una reforma hacendaria se tiene una mini reforma o miscelánea que es insuficiente por todos los ángulos que ofrece (ingresos, social, etc.) y por eso es que se puede ser muy crítico es esta reforma. Sin embargo, el autor no coincide con todas las críticas ya que bien o mal, la parte más rescatable se encuentra en la parte recaudatoria.

El Sr. Esquivel ve que esta mala reforma en su conjunto, tiene que ver con un diagnóstico equivocado por parte de las autoridades económicas, una obsesión por las reformas que los llevó a plantear una reforma sin una prioridad concreta, sin una secuencia apropiada. Parte de esta reforma de poco alcance, el expositor visualiza que el haberse planteado una reforma energética previa a la reforma fiscal acabo con la posibilidad de tener una buena reforma, además de las razones que el Sr. Foncerrada mencionó en torno al financiamiento del déficit y que al corto o mediano plazo va a minar las posibilidades de que la reforma financiera tenga realmente un impacto favorable en el crecimiento del país, porque básicamente va a generar esta demanda de recursos financieros por parte del sector público.

El expositor empezó con un análisis más pormenorizado de lo que debió tener esta reforma hacendaria. Hubiera sido importante discutir con seriedad un aumento del IVA, no solamente en términos recaudatorios. Pudo haber un aumento en los impuestos directos que se encuentra muy poco en la reforma y otra parte de impuestos indirectos que ambos deben ser complementarios. Los primeros ayudan en la parte de equidad, a establecer una estructura más progresiva, quien pague más quien más tiene y más gana. Hay pequeños avances en el aumento al ISR de 30 a 32 por ciento, en la parte de la transformación, no eliminación, de consolidación fiscal, la parte de impuesto a las ganancias de capital es un buen avance. No es malo el incremento del IVA a colegiaturas que tiene un componente de progresividad muy significativo.

Si tuviera que votar por esta reforma fiscal, el expositor la aprobaría en general no obstante sus limitaciones. Sin embargo sigue siendo insuficiente por no haber un incremento al IVA o eliminar exenciones que hoy se tienen y bajar la tasa, ya que el principal problema del IVA se encuentra, de acuerdo con el panelista, con un problema de administración tributaria. Es decir, el sistema fiscal tiene tantos agujeros que permiten la evasión. De hecho, para mejorar la administración tributaria se requiere eliminar esos agujeros. El expositor planteó varios escenarios para hacer más progresivos los impuestos directos e indirectos y de esa manera tapar

los hoyos recaudatorios. Por ejemplo planteó que hay muchas empresas que no son productoras de alimentos pero se disfrazan como tales y es muy difícil supervisarlas y terminan no pagando impuestos, muchas otras empresas declaran su domicilio en la frontera para pagar menos impuestos. Todas esas cosas son al final problemas de administración tributaria.

Para el Sr. Esquivel muchas cosas no se pudieron hacer debido a cuestiones políticas fundamentalmente ya que eso hubiera implicado darles la razón a los opositores a la reforma energética que se decía que eso iba a ocasionar aumento a los impuestos y eso mató a la reforma y eso contribuyó a su mal diseño. Ahora bien, también hay grupos que al sentir dañados sus interés se manifiestan en contra de la reforma por sentirse que son los únicos, tal es el caso de los impuestos en la zona fronteriza o el grupo de padres de familia por el incremento a las colegiaturas de escuelas particulares y aquí la clase media o bastante rica se siente afectada, pero ello hubiera favorecido un aumento significativo en la progresividad en los impuestos.

Un tema fundamental que se había sido mencionado pero no se había ampliado es el relacionado con el balance estructural. Desde hace diez años el Sr. Esquivel ha escrito y abogado por una regla de este tipo; dice que la justificación que se está usando para decir que el déficit no va a ser permanente y es autocorregido es porque en la reforma hacendaria se introduce el concepto de balance estructural. Comenta que está en desacuerdo con la fórmula por cuestiones técnicas y en cómo se está planteando. Se tiene que tener claro cómo se hace una regla de balance estructural, por ejemplo, en el caso chileno implicó mucha discusión y transparencia. Se creó una comisión bipartidista con técnicos que fueron propuestos por los dos partidos para su transparencia. La regla de balance estructural que prevalece en México la propone hacienda, que en este caso es juez y parte, y que toma como base una medición del producto potencial muy distinta a la que tiene el Banco de México y hasta ahorita nadie ha podido explicar la razón de por qué es distinto el cálculo del producto potencial. Las implicaciones de mediano y largo plazos de esta medición pueden ser insostenibles; por ejemplo, hacienda estima que en la reforma, el producto potencial va a crecer 5 por ciento al año, lo que implica que si no logramos crecer a esta tasa se va a estar permanentemente por debajo del PIB potencial y se va a estar justificando permanentemente un déficit.

El Sr. Esquivel finalizó diciendo que en su conjunto es una mala reforma debido a su diseño ya que conlleva ciertas limitaciones respecto a lo que requiere el país. Si tuviera que votar, aprobaría la parte de egresos y discutiría la parte de ingresos y del balance estructural, pero todo es ello es mejor que el status quo, no obstante el contexto político y económico complicado. Con respecto a la parte social, la pensión universal no es como tal, ya que es de un monto muy escaso y con muchas restricciones, mientras que el seguro de desempleo no resuelve problemas estructurales que tiene la parte laboral.

Concluida la exposición de cada panelista, el moderador de la mesa, el Sr. Beteta, puso en la mesa de discusión varios temas para ser debatidos, entre ellos el tema de la informalidad y su impacto económico, a lo que cada participante tuvo la oportunidad para referirse a él.

El Sr. Tello inició su intervención diciendo que la informalidad es menos del uno por ciento o lo que el denominó empresarios de la informalidad que fabrican discos y películas además de los contrabandistas que son los gangsters de la informalidad pero que es muy difícil llegarles. En México dos de cada tres personas trabajan en la informalidad. El otro 95 por ciento restante, es la tropa, que se dice que no pagan impuestos, en este caso el ISR porque sus ingresos son ínfimos y de todas maneras estarían exentos. Pero pagan otro tipo de impuestos.

Un tema que abordó el Sr. Tello es el referente al déficit. Comentó que el déficit se ha satanizado por buenas o malas razones, ya que el déficit puede ser bueno si el destino del gasto asociado a ese déficit es el adecuado, es decir, cuando se utiliza como un instrumento de política es usado en función de las circunstancias. El gasto que se propone para 2014 no cambia y entonces no va a ser un déficit que se destine a inversión en caminos y puentes, etc. y más bien se va destinar en buena medida a cuestiones inerciales del gasto que ya venía operando.

Para el Sr. Foncerrada existe una posición muy cerrada entre los empresarios ya que dicen, sí, hay que terminar con la informalidad como si fuera por decreto. Pero en realidad más de la mitad de la informalidad es un problema de ingresos. Es decir, no pueden pagar impuestos, apenas sobreviven, entonces, la solución a este problema es crecer para generar empleos en la economía formal e ir mejorando poco a poco los ingresos de las familias, mientras tanto parece imposible, no hay otra solución para la informalidad. Además, hay otro tipo de informalidad, en los casos en que hay empresas formales que tienen su departamento informal en donde llevan a cabo muchas operaciones de manera informal; a estos hay que perseguirlos conforme a la ley. Aunado a ello, hay otro porcentaje de informalidad que pagan otro tipo de impuestos, digamos impuestos informales como las mordidas, cuotas a las autoridades, etc.

Abierto el debate, el Sr. Foncerrada también abordó el tema del déficit, en el cual expuso que sí, efectivamente es un instrumento fundamental que se debe utilizar sin miedo, pero hay que buscar un balance estructural. Como complemento a esto, también es prescindible ver la parte del financiamiento ya que puede tener implicaciones perversas, como se vio en términos de la tenencia de bonos y cetes en manos de extranjeros. El déficit es deuda, el déficit es tal vez un eufemismo, y esto incrementa la parte del presupuesto que se va al pago de intereses de la deuda y crece sistemáticamente.

Para responder al tema de la informalidad, el Sr. Esquivel explica que pensar que la informalidad es la causa del bajo crecimiento es un mal diagnóstico que se hace en

la reforma. Por el contrario, el bajo crecimiento es lo que genera y ha permitido una expansión de la informalidad en muchos sectores. Concuera con lo que expuso el Sr. Foncerrada al señalar que no se debería hacer una satanización de la informalidad, ya que en la realidad, si muchos de ellos formaran parte del mercado formal, muchos de ellos terminarían recibiendo un subsidio porque su nivel de ingreso es relativamente bajo y el monto de impuestos que pagarían sería relativamente pequeño. Ahora bien, en muchos casos existe una conexión o vinculación entre empresas formales e informales, que en cierto sentido hay hipocresía, ya que se critica la informalidad, se quiere acabar con la informalidad pero por otra parte se fomenta. Tal es el caso de la industria refresquera, que reparte sus productos a millones de vendedores y expendedores informales y que además no se sabe si hay registro de esas transacciones. Eso es también parte de la problemática de la administración tributaria.

## POLÍTICA II

En esta sesión toco el turno a la mesa la economía política de las reformas fiscales en México, en la que intervinieron académicos, investigadores, representantes de organizaciones civiles y periodistas. El énfasis que se dio en esta ocasión fue dentro del marco político.

En primer lugar el **Sr. Vidal Romero** dividió su presentación en dos temas; el primero sobre lo que ha determinado las reformas históricas en México o los cambios fiscales en su aspecto más general, y posteriormente lo que tiene que ver propiamente con la reforma que se está discutiendo actualmente.

En primer lugar no le llama reforma, sino cambios fiscales, ya que la estructura actual no se ha cambiado desde la década de los años sesenta; por otra parte, estos cambios fiscales siempre se dan en momentos de crisis, es decir, cuando realmente ya no queda otra salida y es cuando vemos estos giros, pero estos giros no han sido para cambiar la estructura fiscal sino que simplemente han sido cambios recaudatorios. En tiempos normales, no de crisis, siempre se recurre a la deuda, a los ingresos petroleros, el aumento al ISR a los contribuyentes cautivos o cambios al IVA, pero no se ha aumentado la base de contribuyentes y no se han mejorado las condiciones fiscales en muchos sentidos. Esta lectura del panelista coincide en muchos sentidos con lo que se planteó en la primera mesa sobre la baja recaudación que tiene el país. Ahora bien, la descentralización del gasto que se ha dado en los últimos años está bien, el problema radica en que ha sido sin controles de transparencia y sin descentralización de la recaudación. Esta combinación es de las más desafortunadas ya que esta desconexión fiscal sigue creciendo, entre quien recauda y quien gasta en México.

En la hegemonía del PRI, la descentralización del gasto era solicitada por la oposición que no gobernaba el gobierno federal, pero si tenía algunos estados y algunos municipios entonces era una forma de hacerse de recursos para sobrevivir y de

alguna manera competir con el PRI. Si bien estaba a favor de la descentralización del gasto no lo era de la recaudación, por lo que el gobierno federal conservaba bastante discrecionalidad sobre cómo se gastaba.

El esquema sustentado en descentralizar los recursos para gastar no conlleva un costo político a la hora de recaudar, ni se tienen que dar demasiadas cuentas pues esto resulta muy conveniente. Si la oposición sabe de antemano que no va a poder ganar la elección presidencial, por lo menos asegura un piso de recursos de los estados o municipios que gobierna; todo esto se traduce en un sentido bastante perverso de la competencia democrática.

Por el lado del gasto es parte de una externalidad y aunque suene raro, es negativa, ya es parte de un sistema más competitivo electoralmente. Si se está en el gobierno se quiere más gasto, más discreción, ya que no se quiere molestar a los votantes porque lo que importa es la sobrevivencia política. Ahora bien, la incertidumbre sobre quién va a ganar induce a más gasto gubernamental.

El corporativismo de grupos organizados en torno al sistema sigue ahí, no obstante nos encontramos en una etapa de transición, además están los votantes, por lo que ya no solo hay que repartirles a los grupos organizados sino también al votante mediano o grueso de la población y ese votante mediano es relativamente pobre en México, y vienen programas sociales, programas de cobertura universal y todo eso cuesta mucho dinero, entonces hay que aumentar el gasto.

La parte política que se ha discutido muy poco, y que se debiera tomar no solo para esta reforma sino para las reformas a futuro. Debe tener en consideración que los cambios necesariamente van a ser incrementales, es decir, las condiciones de distribución del poder y de distribución de preferencias de los votantes, no dan para hacer un cambio radical y en buena medida porque hay incertidumbre en los políticos y piensan lo que pasaría si se perjudica a tal grupo; se diría entonces que los políticos son muy adversos al riesgo.

Hay dos puntos, el primero tiene que ver con progresividad, que parece que es la palabra mágica para aceptar cualquier propuesta fiscal. Progresividad sí, pero no cualquier progresividad, ya que estamos en un mundo en el que pagan más quienes más tienen pero hay externalidades negativas con baja inversión, evasión, informalidad, etc. Para el Sr. Romero, la progresividad se vende muy fácil, pero es como si estuviéramos en un mundo en donde es casi como una relación lineal en donde poco a poco van subiendo los deciles de ingreso y pues va subiendo conforme van pagando, pero la verdad es que nuestra distribución es muy poco amigable, pero da la sensación de progresividad lineal. Sin embargo tenemos muchas discontinuidades que tienen que ver con evasores, con exenciones, con umbrales arbitrarios en ciertos niveles de ingreso. Entonces progresividad no necesariamente es positivo, y es algo que no se ha discutido suficientemente.

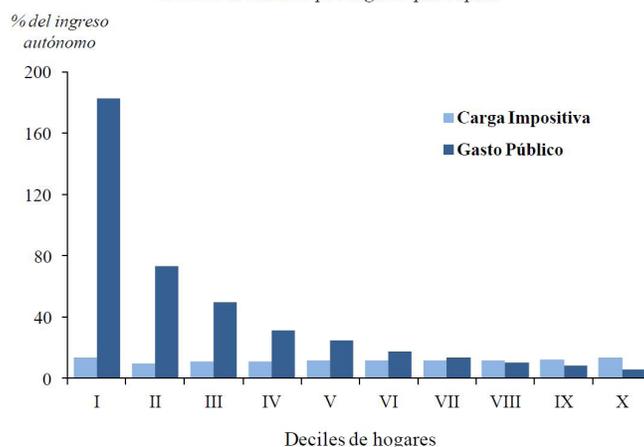
El segundo punto tiene que ver con la redistribución, que es otro argumento políti-

camente muy rentable ya que se habla de equidad y de justicia. En la propaganda lanzada por el gobierno se hablaba de que era justo y por qué esta reforma, porque es justo. Detrás de lo justo también subyace el mensaje de que el estado fuera filántropo y el estado no actúa en base en filantropía, el estado no es un kilo de ayuda, el estado no es teletón. Cuando pagamos impuestos no estamos donando nuestros recursos, sino que esperamos alguna retribución. Cuando se piensa a nivel individual, yo pago porque voy a recibir algo a cambio. De manera análoga, si lo pensamos a nivel de entidad federativa, hay estados que contribuyen más de lo que finalmente reciben de regreso, pero detrás de todo esto hay una sensación de que algo voy a recibir. Si se piensa en términos de redistribución con criterios de equidad, no es porque piense en el bien común que decido contribuir, es porque sé que en un tiempo algo voy a recibir. El problema surge cuando esta contraprestación no se cumple o al menos no es clara y solo es discursiva. Si vemos los niveles de pobreza, estos no han variado o empiezan a empeorar y ya estamos como hace 20 años, la desigualdad no se ha modificado en lo sustantivo. Los estados pobres y los estados ricos siguen siendo prácticamente los mismos. La promesa de mejora social no se ha cumplido.

Para ejemplificar se muestran dos gráficas (gráficas 3 y 4) entre lo que se recauda y lo que se gasta, dividido por deciles. En la gráfica se puede observar que existe una gran brecha y en donde se concentran todos los beneficios de la relación entre el gasto público por decil y la carga impositiva por decil. Se concluye que el estado no está ofreciendo nada a cambio tanto en los deciles altos como en los bajos. Lo correcto sería que si yo contribuyo este año eventualmente va a ver menos desigualdad.

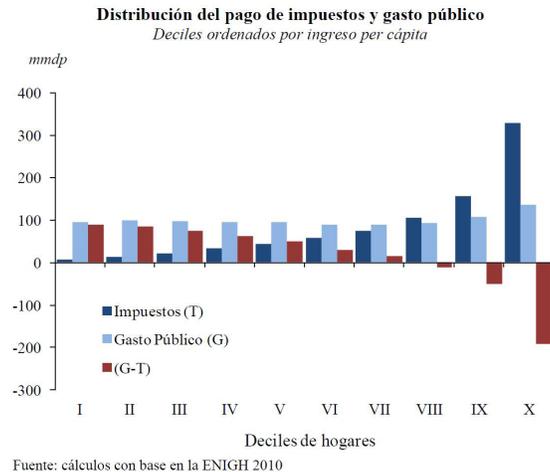
### Gráfica 3

**Carga impositiva y gasto público como proporción del ingreso autónomo**  
*Deciles ordenados por ingreso per cápita*



Fuente: cálculos con base en la ENIGH 2010

## Gráfica 4



Al analizar las aportaciones y la recaudación por entidad federativa vemos nuevamente una gran heterogeneidad. Estados que proporcionalmente reciben lo que aportan (Tabasco, Baja California, Chihuahua y el Estado de México); otro grupo lo conforman aquellos que aportan más de lo que reciben y el resto los estados que reciben más de lo que aportan en términos proporcionales. Se concluye que en México hay muy poquitos estados que mantiene a la gran mayoría, para ser precisos, 5 estados están aportando para 23 estados. Esto no es un buen escenario como para que el estado incentive a pagar impuestos. Es difícil pensar en una gran reforma fiscal en términos políticos al menos en el corto plazo y cuando se han visto grandes cambios en épocas de crisis pues no han sido para cambiar la estructura impositiva que se quiere cambiar, y solo se cambia para aumentar la recaudación en el muy corto plazo.

Para el **Sr. Carlos Elizondo** la reforma es muy modesta. Los ingresos tributarios para el 2014 apenas suben con respecto al año anterior. Se pretende tener un gasto del orden de casi 25 puntos del PIB el cual estaremos pagando con nuestros impuestos. México se ha quedado en el pacto federal porque este es un país que desde que nació es un país dependiente, primero de las rentas mineras y ahora de la renta petrolera, lo que cierra la brecha en el país es el petróleo.

Si bien como dijo Vidal de que los incrementos recaudatorios siempre se dan en épocas de crisis, también es cierto que los cambios que se logran siempre son temporales. Si se logra un incremento en el primer año o incluso en el segundo, después de la reforma, la recaudación regresa a una curva que desde 1990 oscila entre 9 y 10.5 puntos del PIB. México no está tan mal en recaudación del ISR con respecto a América Latina, pero sí en el IVA.

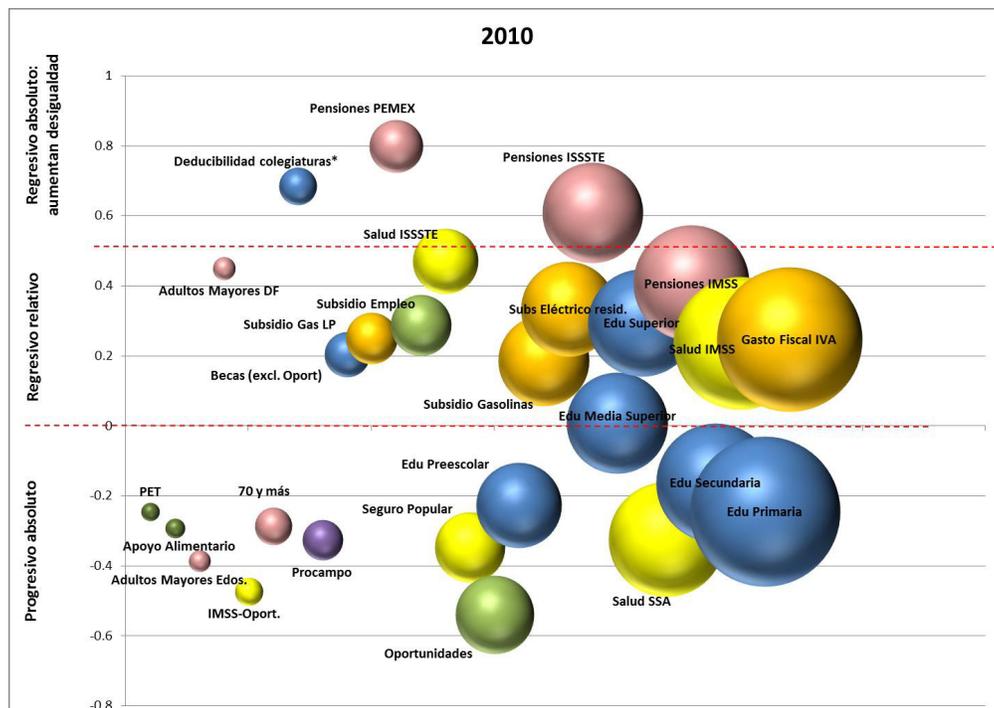
Desde el punto de vista de la economía política, esta reforma descansa principalmente en el esfuerzo recaudatorio vía el endeudamiento y por primera vez en mu-

chos años aumenta de manera importante el déficit antes del pago de intereses. El principal esfuerzo está por el lado de la deuda, no hay un solo esfuerzo por el lado del gasto.

Para ver el tamaño de la recaudación en perspectiva, en el sexenio pasado se tuvieron ingresos adicionales de 3 puntos del PIB, mucho más que la reforma más ambiciosa que se pudiera haber planteado este gobierno, pero que hasta ahora no se sabe en que se gastó.

El Sr. Elizondo retomó el tema del gasto corporativo y la forma en que se gastan los impuestos de los contribuyentes que ya había apuntado Vidal en su exposición. Sin embargo queda claro que las corporaciones que proveen un servicio público son de pésima calidad, como son los maestros de ciertas zonas del país. El Sr. Elizondo describió una gráfica (gráfica 5) de John Scott para identificar y catalogar el gasto progresivo y gasto regresivo de la cantidad de recursos que eroga el gobierno. Lo interesante de esto es que la mayor parte del gasto que se cataloga como progresivo se destina a bienes y servicios públicos, pero la esfera más grande es educación. Entonces en la contabilidad parece indicar que los gastos ejercidos les llega a los pobres, un gasto que nominalmente mejora su situación pero el servicio que recibieron fue de tan mala calidad que el impacto real sobre su bienestar es muy bajo. Además la calidad del gasto de este tipo se mide por los resultados de PISA o ENLACE en materia educativa. El gasto en salud en el sexenio anterior aumentó de manera importante pero no hay cambios significativos en los servicios médicos y en la salud de los mexicanos.

**Gráfica 5**



Aludiendo a la misma gráfica, si uno ve el gasto regresivo uno se encuentra que son las pensiones a PEMEX, en un país en donde el hogar promedio del decil superior tiene ingresos promedio de alrededor del 40 mil pesos mensuales, pues es donde se encuentran todos los trabajadores de PEMEX y sus generosas pensiones.

La exposición del **Sr. Juan Pardinás** se enmarca en el consenso de este seminario en que a la reforma le faltó ambición y claridad, pero al mismo tiempo es muy vasta, ya que se habla de la modificación a 16 leyes. Empezó señalando que ve una falta de alineación narrativa con lo que se venía escuchando en los primeros ocho meses sobre la democratización de la productividad, es decir, el discurso de incrementar la productividad no se alinea con la reforma de acuerdo con esta narrativa. Ante la vastedad de temas en la reforma hacendaria se perciben confusiones, propósitos, contradicciones que preocupan sobre el destino y en la brújula del gobierno.

Entre los aspectos positivos que el panelista señala es la concentración del pago de nómina de los profesores en México, una situación que desde el IMCO se veía demandando desde el 2008, en donde en este país no sabemos cuántos profesores trabajan en las escuelas públicas. En este sentido es una regresión centralista pero que va a ver claridad sobre el 7 por ciento del gasto público. También ve de manera positiva la concentración de precios de compra de medicamentos para el seguro popular.

Otra cosa positiva es la reforma al artículo 69 del código fiscal que impedía la falta de transparencia sobre los contribuyentes de personas morales y personas físicas que no cumplían con sus obligaciones ya que estaban protegidos por el secreto fiscal. Esto se ve con beneplácito toda vez que el congreso tomó la decisión de que los gobiernos estatales y municipales como empleadores se podían quedar con el ISR, mientras que un administrador de una ONG podía tener hasta 5 años de cárcel por el mismo hecho.

¿Cómo se debería medir el éxito de una reforma fiscal? Si bien es cierto que se recauda muy poco y el gasto no se ejerce de manera adecuada, con esta reforma fiscal no se va a poder romper ese nudo. Para poder medir el éxito se debe de tener en cuenta en primer lugar que la recaudación debe ser un medio y no un fin en sí mismo, es decir, que recaudemos 14 o 15 por ciento del PIB no nos va a ser un país mejor. Por ejemplo, Brasil recauda mucho más en porcentaje del PIB en relación a México, pero si se mide por el índice de desarrollo humano, Brasil está en peores condiciones que México. Los datos clave para medir una reforma exitosa se encuentran en la productividad, la formalidad y el crecimiento económico y la equidad.

Otra forma de medir el éxito es mediante la productividad, sin embargo en los últimos 20 años ésta ha caído. Santiago Levy establece que una empresa en la informalidad es entre 40 y 50 por ciento más improductiva que una empresa for-

mal, por lo que habría que implementar incentivos para atraer al 60 por ciento de la población que está en ese sector que tiene niveles bajos de productividad.

El tema de la desigualdad del ingreso que otros panelistas habían expuesto, sale a relucir nuevamente toda vez que el índice de GINI no ha mejorado en los últimos años a pesar de la implementación de diferentes estrategias de política fiscal. Para ejemplificar, en 2008 se destinaron 200 mil millones de subsidio a gasolina mientras que el presupuesto al programa oportunidades fue de alrededor de 60 mil millones de pesos, se gasta más en subsidiar un combustible que a combatir la pobreza. Sin embargo prevalece la narrativa de que se cobran impuestos para mejorar la distribución del ingreso, que en los hechos es falsa.

El gasto no siempre es eficiente en lograr sus objetivos. El gasto en educación pública está por encima del 6 por ciento del PIB, pero países con menos gasto en educación pública han tenido mayor éxito en lograr una cobertura en educación secundaria. Para mejorar el nivel educativo (calidad en la enseñanza y mejora en la infraestructura escolar) y el crecimiento económico, el Sr. Pardini formuló algunas tareas pendientes que deberían contener la reforma hacendaria para mejorar éstos indicadores, tales como registro de contribuyentes forzoso y obligatorio desde el nacimiento, hacer obligatorio que los beneficiarios del gobierno tengan un RFC, quien reciba un subsidio deberían estar en una base de datos de control, incluyendo a los beneficiarios de Sedesol, reducir el manejo para subsidios y compras gubernamentales y fiscalizar a informales de alto perfil.

Finalizó diciendo que la tasa del ISR corporativa es poco competitiva a nivel internacional. México está en 30 por ciento, cuando los países de la OCDE están por debajo, y si a esto se le agrega un impuesto sobre dividendos pone a las empresas nacionales en una situación más complicada; por ejemplo Chile paga un ISR empresarial de 20 por ciento.

El **Sr. Sergio Sarmiento** empieza su exposición preguntándose ¿para qué queremos una reforma fiscal? La respuesta la da haciendo referencia al Pacto por México y a las palabras del presidente Peña Nieto, diciendo que sirve como palanca para el desarrollo, pero que no plantea que sirviera para mejorar la desigualdad y mejorar el índice de GINI. A esto el expositor añadió que la reforma hacendaria debería impulsar un mayor crecimiento económico ya que es el principal problema que hemos tenido en el país. Esto concuerda con lo que expresó la secretaria de desarrollo social, cuando mencionó que los efectos de los programas sociales tienen un límite, por lo que para abatir la pobreza se necesita crecimiento económico.

La propuesta de reforma fiscal que plantea el gobierno es un incremento en la recaudación de 240 mil millones de pesos que implicaría un efecto recesivo. Al plantear una modificación a la situación de equilibrio presupuestal para 2013 ahora se traduce en un déficit presupuestal de 1.3 por ciento del PIB, aunque este déficit no incluye la inversión de PEMEX, los pagos por deuda de PIDIREGAS, los pagos de la deuda del FOBAPROA, que si se suman estas deudas en realidad el déficit

presupuestal es de 4.1 por ciento del PIB que equivale a 721 mil millones de pesos. Para encontrar un déficit de este tamaño tendríamos que remontarnos a dos décadas atrás. Al expositor le preocupa que después de varias décadas de estabilidad macroeconómica económica relativa con bajas tasas de inflación producto de medidas adecuadas de gasto público y política monetaria, ahora se plantee un cambio de política en donde se plantea un incremento del déficit. Ahora bien, ¿con esta política económica vamos a poder crecer al 5 por ciento anual o más y con bajas tasas de inflación del 3 por ciento?

Un punto que cuestionó el Sr. Sarmiento es que a pesar de que paga un ISR alto, los contribuyentes, sobre todo de clase media, no reciben nada de servicios gubernamentales, tales como educación, servicios médicos, seguridad personal, etc. porque estos gastos salen de sus bolsillos.

Un aspecto en el que no estuvo de acuerdo fue que gravar los dividendos equivale a una doble tributación porque la empresa paga su ISR, pero es un ISR que se está gravando a todos los accionistas de la empresa, pero adicionalmente, al repartir los dividendos se les vuelve a cobrar un impuesto, es decir, se les está cobrando un doble impuesto por el mismo ingreso.

Una vez terminada la mesa de discusión de todos los participantes, en la etapa de preguntas y respuestas, la Sra. Arnsón preguntó a los panelistas por qué no se habían mencionado los gastos en seguridad y por qué había estado ausente en la discusión sobre la reforma fiscal toda vez los problemas de inseguridad que existen en el país.

Las respuestas que dieron los panelistas fueron diversas, algunas de estas fueron: 1) los dos rubros en los que ha crecido el gasto gubernamental en los últimos 10 años fueron seguridad y combate a la pobreza, por lo que no es un problema de dinero, y 2) no estamos gastando menos que otros países en seguridad, pero se tiene la percepción de que aumenta el gasto y no da resultados, no se está gastando bien.

Al final **Marcelo Bergman**, moderador del panel de economía política, hizo una reflexión al expresar que en el Wilson Center se está analizando como poder mover la agenda ya que prevalece una inmovilidad desde hace décadas y no se ve como vaya a ver una palanca al desarrollo. Posteriormente hizo una pregunta a los panelistas al comentarles que el gobierno nada deja al libre albedrío al llamar a la reforma, reforma hacendaria y no reforma fiscal, toda vez que en un grupo focal se dieron cuenta de que era un término menos invasivo.

Los comentaristas dijeron que diferían de esta premisa ya que como había mencionado el Sr. Foncerrada en la primera mesa, que el secretario de hacienda no tenía idea de las consecuencias que tenía para las empresas de seguros el no poder hacer deducibles las reservas. La segunda era que en la reforma se había propuesto que en el código fiscal se destruyera la noción de sociedad anónima base

en la cual se instituyó el capitalismo del siglo XIX, cosa que era otro gran error. Por su parte Elizondo mencionó que una cosa es hacer focus group y otra cosa es otra cosa, al mencionar que en la toma de decisiones el poder ejecutivo centraliza las decisiones y no pasa por una decisión consensuada del gabinete económico y la otra es el error que recae sobre la maquila y que el secretario de economía no supo lo que contenía la reforma, lo que implicaría que al interior del gabinete no se discutieron muchos temas como se hacía tradicionalmente en México. Lo mismo ocurre con el problema de la deuda, en donde el presidente en su discurso de toma de posesión hablaba de un déficit cero, pero que ahora ya cambiaron el discurso porque recortar el gasto hubiera tenido un costo alto.

