

Consideraciones en torno a una Reforma Fiscal sustentable en México*

Considerations Concerning a Sustainable Tax Reform in Mexico

José Luis Hernández Mota**

Resumen

El presente trabajo asume la hipótesis de que una Reforma Fiscal no se debe ligar tácitamente a la necesidad de cubrir la insuficiencia de los ingresos recurrentes del sector público respecto a su gasto, por lo cual la discusión no se centra en exclusiva a definir los impuestos o tasas que deberán aumentarse, mas bien, se intenta modificar esta miopía conceptual considerando dos cuestiones fundamentales de gran impacto en la política fiscal: *la realidad de los contribuyentes y el gasto improductivo insostenible*. Analizando el panorama de la hacienda pública mexicana, se concluye que la esencia de una Reforma Fiscal debe basarse en su sustentabilidad, la cual se encuentra ligada a una recomposición del gasto público necesario para impulsar y promover las capacidades productivas de las empresas y las familias, de tal manera que permitan generar ingresos y en consecuencia tener efectos directos sobre el crecimiento económico.

Palabras clave:

- Reforma Fiscal
- Sustentabilidad Fiscal
- Crecimiento Económico
- Déficit Fiscal

Abstract

This work assumes the hypothesis that a tax reform should not be linked tacitly to the need to cover the inadequacy of recurring revenues of the public sector with regard to their spending, so the discussion not focuses exclusively to define taxes or fees that will have to increase, more well, I try to modify this conceptual myopia whereas two fundamental issues of great impact on fiscal policy: *the reality of taxpayers and unsustainable unproductive spending*. Analyzing the Mexican public finances, it is concluded that the essence of a tax reform should be based on sustainability, which is linked to a restructuring of public expenditure needed to promote the productive capabilities of companies and families, in such a way to generate revenue and therefore have a direct impact on economic growth.

Keywords:

- Tax Reform
- Fiscal Sustainability
- Economic Growth
- Fiscal Deficit

Clasificación JEL: E62, H30, H62

Introducción

¿Cómo puede una reforma fiscal ser eficaz en sus objetivos de recaudar más para cubrir los gastos? Una respuesta ineludible se basa en la premisa de que no se puede ser eficaz en la recaudación de ingreso tributario cuando sus fuentes de ingreso se encuentran deprimidas. Sin embargo, y volviendo al marco teórico, al ser el gasto generado por el sector público insostenible en tanto no genera crecimiento por tratarse de gasto improductivo,¹ es de esperarse que se requiera recaudar más para estar en posibilidades de cubrir los balances públicos. En esta perspectiva, el trabajo

¹ De acuerdo con los informes de la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, el gasto corriente del sector público tiene una participación de 13% del PIB mientras los ingresos se sitúan en 9.4% para los años 2000-2008.

*Este trabajo es una versión revisada del Reporte de Investigación SAEC095 de octubre de 2012 y forma parte del desarrollo del Proyecto de Investigación El Impacto del Gasto Público Productivo sobre la Actividad Económica registrado en el Departamento de Economía de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-A.

**Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM-A y Profesor de Asignatura de Finanzas Públicas de la División de Estudios Profesionales de la Facultad de Economía de la UNAM.
jlhm@azc.uam.mx

examina los factores críticos comunes de las reformas fiscales que se han presentado, discutido y aprobado en los últimos veinte años en México.

Asumiendo la hipótesis de que la concepción tradicional de una Reforma Fiscal generalmente ha estado ligada a la necesidad de cubrir la insuficiencia de los ingresos recurrentes (tributarios) que el sector público obtiene respecto a su gasto, la discusión resultante se ha centrado en determinar qué impuestos o tasas aumentar. Esto es producto de la concepción teórica ortodoxa de que el Estado tiene un nivel de gasto y, por tanto, se tienen que recaudar impuestos suficientes para cubrirlo, por lo que el gasto es una variable exógena que sólo responde a los movimientos de las variables ingreso y deuda. Por consiguiente, en la segunda sección del presente trabajo se intenta modificar esta miopía conceptual considerando dos cuestiones fundamentales: la realidad de los contribuyentes y el gasto improductivo insostenible que priva dentro de las economías en circunstancias determinadas. Esto implica considerar un marco conceptual basado en la sustentabilidad más no en la sostenibilidad fiscal.² Es decir, no sólo se contempla el equilibrio temporal que deben guardar los ingresos y gastos públicos; sino que el análisis está referido a los ajustes presentes que deben hacerse a la política fiscal, tanto en el nivel como en la composición de ingresos y gastos públicos, para generar situaciones de captación de ingresos futuros en base a la reducción de la brecha estructural del producto.

En cambio en la sección tercera, considerando el panorama de la hacienda pública en México, se desarrolla un análisis del cómo se está gastando y para que, así como los efectos sobre los ingresos de las familias y sobre la disponibilidad de recursos para la demanda efectiva necesaria para un impulso económico.

Por último, se concluye que la esencia de una Reforma Fiscal debe basarse en su sustentabilidad, misma que está ligada, en primer término, a una recomposición del gasto estrictamente necesario para impulsar y promover las capacidades productivas de las empresas y las familias y con efectos directos sobre el crecimiento económico y; en segundo término, en base a la estructura de generación de ingresos, el aumento de los impuestos directos e indirectos que debe hacer viable el incremento

2 Como puede verse dentro de la literatura, el concepto de sustentabilidad fiscal no acepta una definición precisa y, por el contrario, el consenso respecto a éste concepto teórico es confundido frecuentemente con el de *sostenibilidad* desarrollado por Buiter (1985) y Blanchard (1990). En sendos trabajos se concluye que la política fiscal es sostenible si la deuda real (o activos netos en el caso de Buiter) respecto al Producto Interno Bruto (PIB) no crece más rápido que la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía. Esto implica entonces que el sector público sólo puede seguir aplicando sus políticas fiscales cuando no ponga en riesgo la solvencia del sector público, de manera tal que los gastos e ingresos públicos puedan mantener una trayectoria que satisfaga la restricción presupuestal intertemporal. A partir de estas bases, el trabajo empírico ha desarrollado diversas metodologías para encontrar el mejor indicador fiscal sobre la sostenibilidad fiscal (véase por ejemplo Talvi y Végh, 2000).

de los ingresos tributarios para sustituir las reducciones que ocurran en los ingresos no tributarios derivados de la caída de la producción petrolera, principalmente.

Sustentabilidad y Reforma Fiscal

La sustentabilidad fiscal es un concepto dinámico de largo plazo que refleja la efectividad y el sentido de la política fiscal en la implementación de operadores de mecanismos de estabilización de las diversas etapas del ciclo económico, donde los déficits (superávit) públicos generados en tiempos de recesiones (auge) son cubiertos por los superávit (déficit) en tiempos de auge (recesión), bajo el objetivo permanente de cerrar la brecha estructural del producto a lo largo del tiempo. Esto contrasta con una situación donde imperan restricciones estructurales de las finanzas públicas, las cuales se reflejan por acciones de reducción del gasto público en plena crisis económica, que implica la implementación de una política fiscal pro cíclica, la cual es una característica distintiva de los países en desarrollo atribuible a dos factores principalmente: i) imperfecciones en los mercados internacionales de crédito que impiden a éstos países emitir deuda en tiempos de crisis y; ii) en periodos de expansión, producto de debilidades institucionales, se genera un despilfarro de recursos y búsqueda de rentas.

En consecuencia, la concepción de una Reforma Fiscal necesariamente está ligada con la concepción del papel del Estado en la economía, con efectos permanentes sobre las finanzas públicas. No obstante, se debe tener siempre presente que los ingresos tributarios son la fuente económicamente sana para financiar el gasto público, donde éste último es un complejo entorno de necesidades, demandas y restricciones, con efectos económicos y sociales generados por la provisión de bienes públicos. Por tanto, las condiciones para lograr una Reforma Fiscal que permita la sustentabilidad de los objetivos públicos, necesariamente requiere de la suficiencia tributaria, en donde los impuestos deben generar los ingresos apropiados a los requerimientos del gasto público. Obtenida ésta, no cabría duda para afirmar que las finanzas públicas constituyen el principal instrumento del gobierno para influir en la actividad económica y diseñar la orientación de su política económica: se puede alentar el crecimiento económico, combatir el desempleo y la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

Sin embargo, para lograr estos últimos objetivos de la política económica, es requisito primordial que el uso del presupuesto público se aplique conforme a sus funciones asignativas, redistributivas y de estabilización, según sea la circunstancia presentada, procurando procesos anti cíclicos (Musgrave y Musgrave, 1992), de manera tal que tienda a elevar la inversión y estabilizar las expectativas para la inversión

En el último caso, es reconocido que el grado de desigualdad existente en una sociedad y su evolución en el tiempo son temas de interés permanente para el bienestar colectivo. Además de tratarse de una variable que permite sancionar el funcionamiento gubernamental por sus efectos en el nivel de vida de la población, en la medida que resume la manera en que se distribuye el ingreso entre el conjunto

de individuos que conforman una sociedad. Así, antes de implementar una Reforma Fiscal se deben identificar los problemas de pobreza o inequidad entre personas y regiones para proceder a atacarlos con políticas sociales focalizadas y asistencialistas para los primeros y con participaciones federales a los segundos, sino también con una inversión pública precisa en objetivos y localización.

Asimismo, una Reforma Fiscal no debe tener por objetivo el resolver problemas coyunturales inmediatos: aumentar la recaudación o implementar un incentivo para incrementar la inversión en áreas específicas; pues ello implica una falta de claridad sobre la naturaleza de los problemas y de políticas que lleva a un *enredo fiscal*. Por el contrario, una Reforma Fiscal óptima es aquella que cambia una vez y durante mucho tiempo tanto los tipos impositivos como los subsidios, pues un sistema impositivo con pocos impuestos de base amplia es más eficiente, desde la perspectiva económica, y más efectivo en cuanto a la recaudación, con certeza para los contribuyentes.

La demanda de Gasto Público en México y la necesidad de una Reforma Fiscal

La reciente crisis económica mundial ha puesto de relieve las deficiencias estructurales de la economía mexicana cuya principal manifestación se reflejó en los efectos negativos sobre la actividad económica: caída fuerte de la producción donde el PIB real se contrajo a una tasa de 6%. La explicación de dicha caída se le atribuye a factores externos e internos. Entre los factores externos destaca la estrecha relación entre la economía mexicana y la estadounidense, principalmente por medio de las exportaciones del sector manufacturero de la primera hacia la segunda. Mientras los factores internos van desde el impacto negativo de la crisis sanitaria derivado del brote de influenza (AH1N1) (Banxico, 2010), la disminución del flujo de remesas provenientes de Estados Unidos, hasta la caída en la plataforma de producción y exportación de petróleo, con el consecuente impacto sobre las finanzas públicas, pasando por la ola de inseguridad derivada del combate a los cárteles de la droga, que entre otras cosas ha ejercido una mayor presión de gasto público en materia de seguridad pública, por sobre otros rubros del presupuesto público.

Para enfrentar esta situación, el gobierno de México anunció a fines de 2008 la implementación de medidas fiscales contra cíclicas a través del Programa de Apoyo a la Economía y al Empleo (marzo de 2008), del Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (octubre de 2008) y del Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo (enero de 2009), cuyos ejes rectores estaban dados por el gasto en infraestructura con la finalidad de mitigar los efectos recesivos del contagio de la

Cuadro I
Composición de los Ingresos Públicos de México: 1990-2010
Millones de Pesos

Concepto	Años								
	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ESTRUCTURA PORCENTUAL									
Ingresos Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos Petroleros	30.1	33.2	32.7	37.3	38.0	35.4	36.9	31.0	32.9
Ingresos no Petroleros	69.9	66.8	67.3	62.7	62.0	64.6	63.1	69.0	67.1
Tributarios	39.5	36.6	43.7	40.7	41.1	42.1	42.2	39.9	44.4
Otros no tributarios	30.3	30.2	23.6	22.0	20.8	22.4	20.9	29.0	22.7

Sin embargo, es de destacar que de 1925 a 1975, el crecimiento económico de México no requirió de grandes volúmenes de endeudamiento público para financiar públicamente la actividad productiva. Esto debido a una estructura estable de fondeo de la inversión basada en una política pública generadora de ahorro interno consistente en: gasto en inversión, cajones selectivos de crédito y creación y fortalecimiento de la banca de desarrollo. Sin embargo, el modelo de Industrialización por sustitución de Importaciones (ISI) implantado, no logró institucionalizar las relaciones entre el sistema financiero y el sector productivo que fortaleciera la intermediación financiera, pues el gasto público asumió la función de financiamiento de la inversión de proyectos prioritarios de largo plazo (asumiendo los riesgos), evitando que los bancos asumieran directamente la función de intermediación con todos los riesgos, generando, por el contrario, altos rendimientos y nulo riesgo.

8

modelo continuó con la dependencia de importaciones para exportar, la provisión de ingresos petroleros, el subsidio salarial a la producción y la integración productiva en conglomerados, por lo cual se profundizó, en lugar de mejorar, el deterioro de la capacidad tributaria del gobierno. Así, la apertura y orientación externa de la economía permitió mantener la incapacidad de incrementar los recursos fiscales, donde la imposibilidad de implementar una Reforma Tributaria de largo alcance, ha venido erosionando gradualmente los ingresos públicos.

Además, la provisión de liquidez derivada de la privatización tanto de empresas públicas como de la seguridad social llevadas a cabo a partir de la década de los ochenta, ha multiplicado la colocación de valores gubernamentales, lo que ha significado un incremento de la deuda interna, donde una parte importante de los recursos ejercidos se ha destinado a inversiones financieras e improductivas reduciendo, por contraparte, los rubros del gasto destinado al financiamiento del desarrollo: infraestructura pública, educación, investigación, salud y cultura; lo cual condujo a tasas de crecimiento inestables en los últimos treinta años para la economía mexicana, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Evolución del Producto Interno Bruto: 1960-2009
Miles de Millones de Pesos

Concepto	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004	2005	2006	2007	2008	2009
Producto Interno Bruto										
A precios constantes	1 834.89	3 476.83	5 350.13	6 799.51	8 552.96	9 220.7	9 687.1	10 012.9	10 165.9	9 555.3
A precios de mercado	0.24	1.28	135.19	2 146.76	6 736.33	9 220.7	10 344.1	11 290.8	12 172.3	11 888.1
Deflactor implícito (índice)	0.01	8.27	2.45	30.35	78.51	100.0	106.78	112.76	119.74	124.41
Tasa de crecimiento real (%)	7.2	6.5	2.3	3.4	2.6	3.3	5.1	3.4	1.5	-6

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los hogares 2000, 2002, 2004, 2006 y 2008; SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas ordenados por nivel de ingreso. Resultados para los años 2000, 2002, 2004, 2006 y 2008.

Cuadro 3

Decil	Porcentaje del Ingreso y Gasto Per Cápita de los hogares												
	2000		2002			2004			2006			2008	
	PERMANENTE	GASTO	INGRESO		GASTO	INGRESO		GASTO	INGRESO		GASTO	INGRESO	
			PERMANENTE	CONTRANSFER		PERMANENTE	CONTRANSFER		PERMANENTE	CONTRANSFER		PERMANENTE	CONTRANSFER
I	1.6	1.0	1.4	1.8	0.9	1.5	1.5	3.2	1.7	2.0	3.0	1.8	2.7
II	3.0	2.7	3.2	3.5	2.4	3.5	3.5	4.7	3.5	3.7	4.6	2.9	3.6
III	4.1	3.9	4.3	4.6	3.6	4.3	4.3	5.5	4.6	4.7	5.5	3.4	4.0
IV	5.0	5.0	5.4	5.6	4.9	5.6	5.6	6.3	5.7	5.7	6.4	4.3	4.7
V	6.1	6.5	6.6	6.8	6.1	6.6	6.6	7.0	6.7	6.7	7.4	5.4	5.7
VI	7.6	8.3	7.8	7.8	7.6	8.1	8.1	8.3	8.0	7.9	8.3	6.0	6.3
VII	9.1	8.9	9.6	9.6	9.1	9.8	9.8	9.3	9.7	9.5	9.7	7.7	7.8
VIII	11.6	11.7	11.8	11.7	11.5	11.6	11.6	11.5	11.8	11.6	11.5	9.6	9.6
IX	15.7	16.2	16.8	16.6	18.3	15.7	15.7	15.5	15.7	15.7	15.2	12.8	12.5
X	36.2	35.7	33.1	32.1	35.6	33.4	33.4	28.6	32.7	32.5	28.4	46.0	43.1
Total	100.0	99.9	100.0	100.1	100.0	100.1	100.1	99.9	100.1	100	100	99.9	100.1

Fuente: elaboración propia con base en INEGI, Encuesta Nacional Ingreso-Gasto de los hogares 2000, 2002, 2004, 2006 y 2008; SHCP, Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas ordenados por nivel de ingreso. Resultados para los años 2000, 2002, 2004, 2006 y 2008.

Adicionalmente, los bajos ingresos aumentan la fragilidad de las instituciones públicas, con efectos negativos para el crecimiento económico. Por consecuencia, cuando el objetivo de la Reforma Fiscal ha estado centrado exclusivamente en el incremento de los impuestos, bajo el argumento de que comparativamente estos son bajos e insuficientes⁵ para cubrir el nivel de gasto “necesario” que demanda la economía, entonces no se tiene en cuenta dos cuestiones fundamentales para la eficacia de dichas reformas: i) la realidad de los contribuyentes y; ii) el gasto insostenible. Esta miopía conceptual ha conducido a que los aumentos impositivos no han compensado ni el aumento del gasto⁶ ni el ingreso no tributario derivado de la producción petrolera, pues mientras los ingresos tributarios muestran una tasa de crecimiento

5 En el caso de la economía mexicana, conforme las estadísticas de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los ingresos tributarios del sector público en el periodo 2000-2008 constituyen un promedio anual de 9.4% respecto al PIB, con declinaciones de dos puntos porcentuales a partir de 2004, hasta situarse en 8.2 por ciento.

6 En el periodo 2000-2008, el gasto neto total del sector público ha aumentado a un ritmo de 4.79% promedio anual real.

pero con un análisis exhaustivo del cómo se está gastando y para qué, básicos en los fundamentos económicos, y no sólo en la magnitud de los ingresos necesarios para cubrir el gasto, independientemente de su destino, pues hacerlo de esta manera, como se ha venido haciendo y mostrándose en los últimos años, afectan los ingresos de las familias y limitan la disponibilidad de recursos para la demanda efectiva necesaria para un impulso económico, conduciendo a una ineficacia de la reforma tributaria.

En consecuencia, para conseguir una reforma sustantiva de las finanzas y la hacienda pública requiere considerarse en sus cuatro vertientes: i) Los balances fiscales (o cuantificación y modificación actual y esperada de la brecha entre los ingresos y los gastos recurrentes); ii) Los Ingresos tributarios no recaudados (o exenciones, tasas diferenciadas, regímenes especiales, subsidios y créditos fiscales y deducciones autorizadas); iii) El Impacto redistributivo de la política fiscal (o incidencia de los impuestos y el gasto público tanto en las familias conforme su nivel de ingreso, así como en la actividad económica en su conjunto) y; iv) El Federalismo fiscal (o la división del trabajo público y las potestades tributarias de los tres órdenes de gobierno).

Bibliografía

- Banxico (2010), *Informe Anual*, México.
- Blanchard, Olivier J. (1990), "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", *OECD Working Papers*, No. 79, Paris.
- Buiter, William H. (1985), "A Guide to Public Sector Debt and Deficits", *Economic Policy*, V. 21, pp. 14-79.
- Musgrave, Richard A. y Peggy Musgrave (1992), *Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill, México.
- Talvi, Ernesto y Carlos Végh (Compiladores) (2000), *¿Cómo Armar el Rompecabezas Fiscal? Nuevos Indicadores de Sostenibilidad*, BID, Chile.
- Turnovsky, S. and W. Fisher (1995), "The composition of government expenditure and its consequences for macroeconomic performance", *Journal of Economics Dynamics and Control*, 19, pp. 747-786.