

Pensando una reforma integral al sistema fiscal mexicano

Héctor Juan Villarreal Páez

JUNIO 2019

- En el paquete económico de 2014 se presentó una importante iniciativa de reforma hacendaria. Más allá de las críticas políticas que dicha reforma fiscal recibió, una cosa es innegable: fue muy oportuna. De no haberse dado, tanto la caída en los ingresos petroleros como los compromisos de gasto del Gobierno, principalmente pensiones y servicio de deuda, hubieran puesto al sistema fiscal mexicano en serios problemas. Sin embargo, también fue evidente otra consideración: el país necesitaría otra reforma, la implosión del espacio fiscal es una amenaza en ciernes.
- La necesidad de una reforma que aumente el espacio fiscal en México es casi aceptada por consenso. El presente trabajo da evidencia de su necesidad y propone una serie de pasos previos para avanzar en esta dirección: control de gasto, replanteamiento del pacto de coordinación fiscal con gobiernos subnacionales y mejora de la administración tributaria que la haría viable. Además, se exploran escenarios ante posibles cambios en las tasas de los impuestos existentes y la reducción de las exenciones en el código fiscal para incrementar los ingresos tributarios.
- Aun una reforma fiscal muy exitosa por su incremento en presión fiscal y control de gastos, se enfrentará a un dilema. Las presiones de gasto son enormes. México tendría que decidir si le apuesta a la construcción de un Estado social con fuertes inversiones en salud, educación y pensiones, al estilo de las sociedades europeas occidentales o implementar un programa muy agresivo de inversión pública para generar crecimiento económico, al estilo de varios países asiáticos. Las alternativas descritas implican diferentes ganadores y perdedores. No alcanza para las dos cosas.



Pensando una reforma integral al sistema fiscal mexicano

Héctor Juan Villarreal Páez

JUNIO 2019



© Fundación Friedrich Ebert
Representación en México
Yautepec 55, Col. Condesa
Cuauhtémoc, C.P.: 06140
Ciudad de México

Teléfono: + 52 (55) 55535302

<http://www.fes-mexico.org>

 Fundación Friedrich Ebert - México

 @ FESMex

 FES en México

Para solicitar publicaciones: fesmex@fesmex.org

Coordinación editorial
Carlos Cabrera

ISBN: 978-607-8642-21-2
Primera edición: Junio 2019

Impreso en Ciudad de México, México

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

La opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich Ebert Stiftung.



Índice

Introducción	5
1. ¿Para qué (debemos) gastar?	5
Abundancia y austeridad en el gasto público mexicano de los últimos 20 años	6
2. Los ingresos del Gobierno federal en México	8
La Reforma de 2014	8
3. La deuda del Gobierno federal	9
4. La reforma fiscal que viene	11
Los preparativos para la reforma	12
Etiquetación de ingresos y gastos	13
Aumento de ingresos	13
Misceláneos	14
Conclusiones	15
Bibliografía	16
Índice de tablas	17
Índice de gráficas	17



Introducción¹

Hablar de una reforma fiscal en México es casi un cliché. Se ha diagnosticado muchas veces, se ha buscado otras tantas, pero los resultados, en el mejor de los casos, han sido magros. Es muy probable que en algún punto de la presente administración se intente un cambio profundo en el sistema fiscal mexicano. Este ensayo expone una serie de elementos que deben tomarse en cuenta a la hora de estructurar un sistema fiscal. No se pretende enarbolar un ideal que probablemente sería inalcanzable en México o en cualquier lugar del mundo. Se trabajará contrastando pilares robustos con el statu quo. Al final se enumeran cambios concretos para acercarnos a un mejor sistema.

Antes de tratar de integrar una propuesta, se contestan tres preguntas. Primero, para qué se quiere gasto público. Segundo, cuáles son los ingresos del Gobierno. Tercero, a cuánto ascienden los pasivos del Gobierno y cómo es su naturaleza. Con esto se busca reconocer una identidad fundamental: el gasto público necesita una fuente de ingresos. Se puede recurrir al endeudamiento, pero éste tiene límites y riesgos. Entender el estado actual del sistema fiscal mexicano es una condición obligatoria para proponer elementos de cambio. Dichos elementos seguirán una lógica de maximizar algo que entendemos como bienestar social; sin embargo, en su gran mayoría implican ganadores y perdedores. Por ende, un intento de reforma fiscal no puede escapar a consideraciones de economía política. En este trabajo se reconocen, pero no es materia central del análisis.

1. ¿Para qué (debemos) gastar?

Tratar de ligar gasto público a funciones específicas es más honesto que hablar de un tamaño óptimo de Gobierno.² El pensar como “meta” un cierto nivel de G (gasto de Gobierno) puede esconder enormes diferencias entre países y sistemas fiscales; la composición es tan o más importante que el nivel. Esta composición revela

las prioridades de un Gobierno, que pueden derivar de un mandato en las urnas, de un proceso de planeación central, de las necesidades de la población e incluso de inercias que muchas veces los gobiernos no pueden controlar.

Para iniciar el análisis se propone una clasificación artificialmente sencilla, pero que bosqueja un orden funcional. Primero, el Gobierno tiene que cubrir el servicio de su deuda. Habrá circunstancias en que el Gobierno no pueda o no quiera cubrir compromisos que se derivan de su deuda acumulada. También puede ocurrir que, bajo ciertas circunstancias y decisiones, en periodos específicos los gobiernos paguen de más, es decir, cubran los intereses y reduzcan pasivos. Incluso puede pensarse que el crear algún fondo soberano, de naturaleza financiera, es parte de esta función.

Una segunda categoría se refiere a la operación del Gobierno. Los grandes rubros que la integran son la administración gubernamental, incluyendo los sueldos del personal que hace labores administrativas, así como todo lo relacionado con orden, justicia y seguridad (pública, interior y nacional). Por ende, en esta función también deben incluirse los gastos en ejército, policía y todo el sistema judicial.

Como tercer pilar se considera la inversión física (en infraestructura) del Gobierno. Para efectos de la presente clasificación se considera el mantenimiento como parte de la función, en lugar de asumirlo en la operación. La lógica es que el mantenimiento contrarresta la depreciación. Típicamente se asocia a la inversión en infraestructura como una de las justificaciones del actuar del Gobierno en la economía (bienes públicos). Además, debe destacarse su papel en el crecimiento económico, por los efectos complementarios con la inversión privada.

La cuarta agrupación, muy amplia y heterogénea, es el gasto social. Por mucho, sus rubros más importantes son el gasto público en educación, salud y pensiones; pero

1. El trabajo se benefició de muchos años de trabajo con colegas del CIEP. También refleja largas pláticas con Carlos Urzúa, Samuel Freije, Miguel Messmacher, Juan Carlos Chávez, Noel Pérez, Juan Carlos Moreno-Brid, Alberto Barreix, Osmel Manzano, Daniel Titelman y otros muy buenos amigos. Lo expuesto aquí es responsabilidad única del autor.

2. Por tamaño de gobierno se piensa en la definición clásica de finanzas públicas: porcentaje del PIB o G/Y donde $Y = C + I + G + (X-M)$. En estricto sentido, esta medida se refiere a un tamaño relativo: a mayor PIB, mayor tamaño de un gobierno para G constantes. De cualquier manera, esta medida tiene la ventaja de hacer más sencillas tanto las comparaciones en el tiempo como entre países.



también puede contener programas sociales enfocados a problemas específicos, servicios y transferencias.³ Los sueldos de las personas que trabajan directamente en proveer servicios en estas áreas son considerados como gasto de la categoría: maestros, médicos, enfermeros, etcétera. En contraste, la parte administrativa de los procesos es operación de Gobierno.

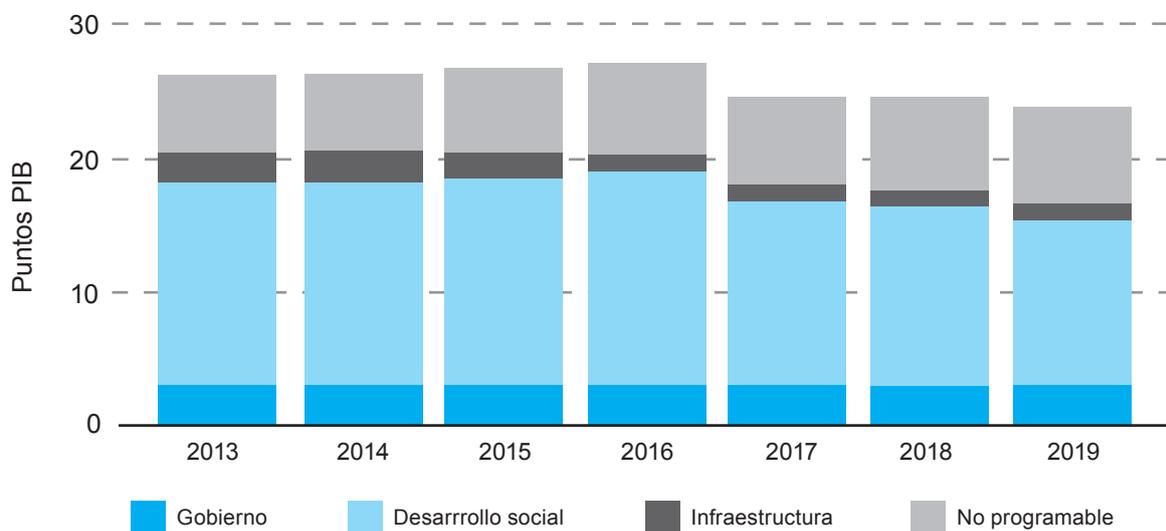
Abundancia y austeridad en el gasto público mexicano de los últimos 20 años

La clasificación presentada permite discutir la realidad mexicana contemporánea. El análisis se centra en lo ocurrido a partir del año 2000. Para una perspectiva de tiempo más larga, se recomienda la lectura del *Diagnóstico integral del sistema fiscal mexicano* (Cámara de Diputados, 2010).

El año 2000 marcó en México un parteaguas fundamental en la historia política del país. Se rompió una hegemonía de más de 70 años de control del ejecutivo federal por parte de un solo partido. Relativamente pronto, el equipo económico del nuevo Gobierno se dio cuenta de que los ingresos del Gobierno no eran suficientes para cumplir con las promesas de campaña y las expectativas que se habían generado. Hubo un intento de reforma fiscal por parte del Gobierno federal (con base en el Impuesto al Valor Agregado), que finalmente no recibió el apoyo requerido en el poder legislativo. No menos importante, se produjo cierto alboroto entre los gobernadores del país, con la idea de que “era tiempo de tomarse en serio las potestades tributarias de los estados”. Esto motivaría la Convención Nacional Hacendaria.⁴

Gráfica 1

Gasto público



Gasto neto de transferencias, incluye transferencias al ISSSTE. Pesos corrientes. Montos ejercidos de 2013 a 2018 y aprobado en 2019.

Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP).

3. Hay rubros que resulta complicado acomodar en una clasificación tan sencilla; un buen ejemplo es el gasto público en ciencia y tecnología. Aquí será considerado parte del gasto social por contribuir al capital humano (en contraste con el capital físico), de manera similar a lo que ocurre con gasto público en educación y salud.

4. En varios sentidos se trató de un evento importante, pero muy alejado del espíritu original que le dio origen.



A pesar de no haber existido incrementos importantes en los ingresos tributarios, el boom petrolero que comenzó en 2003 (se explicará en la siguiente sección) permitió la expansión sostenida del gasto público en el país durante más de una década. La Gráfica 1 da cuenta de la evolución del gasto público en México. Estos aumentos fueron cada vez más difíciles de sostener, por razones que también tuvieron que ver con el comportamiento de los ingresos públicos y el endeudamiento (se explicarán en las respectivas secciones), y el gasto público en México comenzaría a contraerse como porcentaje del PIB.

El problema actual del gasto público va mucho más allá de una mera reducción; ha sufrido cambios de mucha importancia en su composición en los últimos años. Para entender lo anterior partimos de la siguiente ecuación del gasto público federal en México:

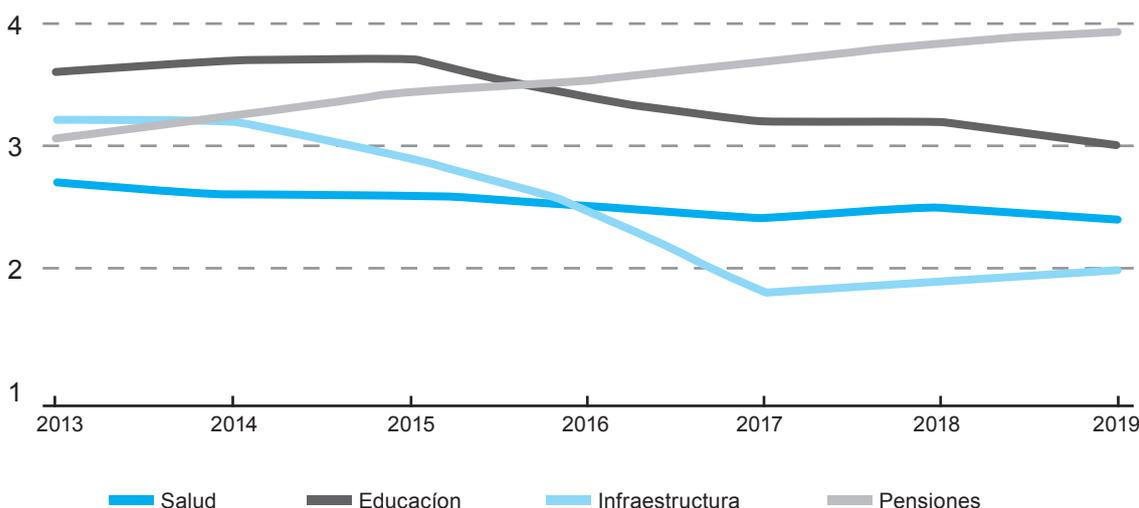
$$\text{Gasto Público Total (GPT)} = \text{Gasto Programable (GP)} + \text{Gasto No Programable (GNP)}$$

Si se presenta una reducción en el GPT, esto implica una reducción en el lado derecho de la ecuación, lo cual ocurrió. Segundo, el GNP⁵ también ha tenido aumentos considerables, tanto por el aumento en las tasas de interés (servicio de deuda), como por el incremento en las participaciones, como consecuencia de una mayor recaudación tributaria. La disminución de GPT más el aumento en el GNP implican dos impactos negativos en GP. Una enorme complicación surge porque dentro del GP hay programas que, por compromisos legales, particularmente los relacionados a pensiones, han presentado incrementos de enorme cuantía (Gráfica 2).

El resto del GP ha tenido que ser el soporte de tres efectos negativos: disminución de GPT, aumentos de GNP y los incrementos de algunos componentes del mismo GP. De nuevo, la Gráfica 2 da fe de disminuciones en rubros que son críticos: salud, educación e infraestructura; todo ello con importantes consecuencias. Para una discusión más detallada al respecto, consultar “Austerity in Mexico: Economic Impacts and Unpleasant Choices Ahead” (Moreno-Brid, Pérez y Villarreal 2016).

Gráfica 2

**Gasto público en pensiones, salud, educación e infraestructura
Porcentaje del PIB 2013-2019**



Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP).

5. El gasto público no programable se refiere al que no se clasifica en programas del Gobierno federal. Tiene muchos componentes, pero casi todo lo comprenden las participaciones federales (el Gobierno federal participa a los gobiernos subnacionales por haberle cedido potestades fiscales) y el servicio de la deuda pública federal.



2. Los ingresos del Gobierno federal en México

El financiamiento de cualquier política pública⁶ implica un presupuesto. Dicho presupuesto se basa en ingresos por parte del Gobierno o significa un endeudamiento que eventualmente se debe pagar, por lo que también se necesita conectar con alguna fuente de ingresos. ¿Cómo son los ingresos del Gobierno federal en México?

Una fuente de confusión común para el caso mexicano es pensar que Ley de Ingresos de la Federación (LIF) es sinónimo de los ingresos del Gobierno federal. El problema con dicha apreciación es que incluye tres elementos que no necesariamente están “disponibles” para realizar políticas públicas de orden general (CIEP 2018).

Primero, se tienen que dejar de lado los ingresos de las empresas del Estado y de organismos de control presupuestario directo. PEMEX y CFE tienen su operación plasmada en ingresos en la LIF y en programas del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), pero dichos recursos no están a disposición del Gobierno federal para construir escuelas, fundar programas sociales, etcétera.

Más confusión resulta de las cuotas obrero-patronales a la seguridad social, que, para el caso del IMSS, representan alrededor del 1.4% del PIB en 2019. En estricto sentido, sí forman parte de la presión fiscal, pero es un ingreso con características peculiares: alrededor del 40% de las cuotas para un instituto autónomo de vivienda que maneja cuentas individuales (INFONAVIT), el 60% restante es presupuesto del IMSS para servicios de salud que brinda el instituto (esta parte debe de ser restada del gasto en salud del Gobierno federal reportado en el apartado anterior).⁷

6. Es discutible hasta dónde algunas regulaciones pueden ser excepciones.

7. El caso de los empleados del Gobierno puede ser más difícil de entender: existe un neteo en el PEF, pues se mezclan cuotas que aporta el Gobierno como patrón, además del subsidio que el Gobierno realiza al ISSSTE para su operación. En todo caso, se debe disminuir alrededor de 0.3% del PIB, que sí es considerado en el capítulo 1000 del PEF. Sumando las cuotas que recibe el IMSS más lo que recibe el ISSSTE, se resta alrededor del 1.2% del gasto federal en salud; el resto proviene de los ingresos generales.

Un segundo elemento, que debe ser tomado con prudencia, se refiere a los derechos (no petroleros) y a los aprovechamientos. Aquí la cuestión es que este tipo de derechos son muy pequeños. En cuanto a los aprovechamientos, si bien de manera esporádica pudieran ser considerables (pueden llegar a sumar 0.5% del PIB), su naturaleza no es recurrente. Por ello, es mejor mantener estos rubros fuera de la planeación de mediano y largo plazo y, cuando se presenten, tratarlos como ingresos extraordinarios.

Tercero, la LIF considera al endeudamiento como parte de su “techo presupuestario”. Si bien contablemente esto es correcto, no son ingresos del Gobierno federal, sino créditos que eventualmente deben ser cubiertos. Se ahondará en esto en la siguiente sección. Incluso la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) especifica que el endeudamiento o los requerimientos financieros están restringidos para ciertos usos.

La Gráfica 3 muestra los ingresos del Gobierno federal por fuentes tributarias y los provenientes del petróleo, descontando la operación de PEMEX. Si bien existió un impulso a los recursos disponibles del Gobierno federal a partir de 2003 por parte de los ingresos petroleros, éstos no fueron constantes.⁸ Por ahí del año 2014, la situación daría un gran golpe de timón con el desplome de los precios internacionales y la caída en la producción mexicana.

La Reforma de 2014

En el paquete económico de 2014 se presentó una iniciativa importante⁹ de reforma hacendaria. Además

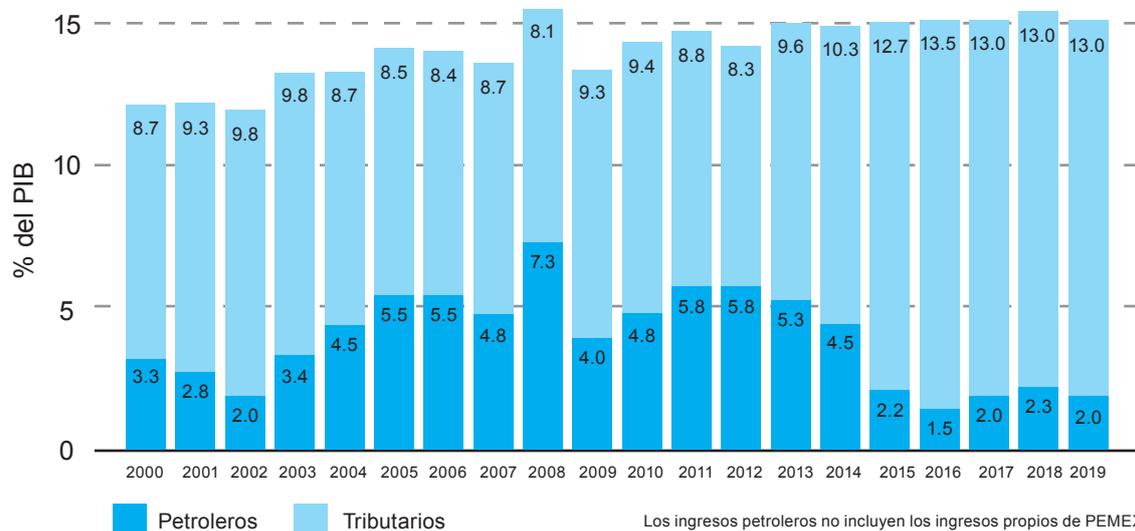
8. 2008 es un año muy interesante, pues el precio de la mezcla mexicana llegó a tocar los 100 dpb; se tenía una enorme producción, alrededor de 3.5 mdbd, y los costos de extracción eran en promedio muy bajos. No deja de ser irónico que estas condiciones llegaron con un IEPS a la gasolina negativo (subsidio) muy grande, situación que se enmendaría unos años después.

9. Las expectativas de dicha reforma eran muy altas, incluso en algún punto se manejó como una reforma “definitiva” en términos fiscales. A fin de cuentas, resultó mucho menor de lo esperado. Una posible causa es que en paralelo se dio una reforma energética de amplísimos alcances. Queda para el análisis si el mandar una reforma fiscal “descafeinada” fuera un acto de prudencia ante los efectos de dos enormes cambios estructurales o restricciones propias de la economía política.



Gráfica 3

Ingresos petroleros y tributarios



Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP).

de algunos cambios en términos de la regla fiscal y de la administración tributaria, se propusieron varios cambios con efectos potenciales en la recaudación: homogenización del IVA (Impuesto al Valor Agregado) nacional a las regiones fronterizas, adecuaciones en los IEPS (Impuestos Especiales a Producción y Servicios) y cambios referentes al ISR (Impuesto Sobre la Renta): aumento en las tasas superiores para personas físicas y candados a la consolidación fiscal para personas morales (CIEP 2015).

Los efectos de la reforma en la recaudación se produjeron entre 2015 y 2016; se estima que el incremento en los ingresos tributarios debido a la reforma ronda el 1.7% del PIB. La diferencia de los ingresos tributarios de 2014 a 2016 equivale a 3.2% del PIB, pero el 1.5% del PIB de incremento en ingresos tributarios se debe a los IEPS en combustibles; su adecuación no venía incluida en la reforma fiscal de 2014. Después de topar en 13.5% del PIB en 2016, los ingresos tributarios mexicanos se han estabilizado en alrededor de 13% del PIB. La diferencia de medio punto porcentual se debe principalmente a los estímulos fiscales al precio de los combustibles (CIEP 2015).

Más allá de las críticas políticas que la reforma fiscal de 2014 recibió, una cosa es innegable: fue muy oportuna. De no haberse dado, la caída en los ingresos petroleros, aunada a los compromisos de gasto del Gobierno, principalmente pensiones y servicio de deuda, hubieran puesto al sistema fiscal mexicano en serios problemas. Sin embargo, también muy pronto fue evidente otra consideración: más pronto que tarde el país necesitaría otra reforma, la implosión del espacio fiscal es una amenaza en ciernes.

3. La deuda del Gobierno federal

En este trabajo se entiende por deuda del Gobierno federal a los Saldos Históricos de Requerimientos Financieros del Sector Público Federal (SHRFSPF), que es aceptada como su medida más amplia (CIEP 2012). El endeudamiento per se no es bueno o malo; su evaluación dependerá en gran parte de qué objetivos se buscan con él (Cantú, Ramones, y Villarreal 2016).



Hay dos considerandos críticos para el manejo de la deuda pública federal mexicana. Primero, la deuda mexicana como proporción del PIB pudiera parecer “baja” con respecto a otros países. Pero los ingresos del Gobierno mexicano son considerablemente menores que los de la gran mayoría de países similares. Por ende, la capacidad de pago en México también es más reducida. Segundo, se tuvieron años de tasas de interés muy bajas a nivel internacional. La normalización de la política monetaria a nivel internacional, con los respectivos aumentos en tasas de interés, implica un servicio de deuda mucho más oneroso. En principio, esto sugeriría que los criterios para expandir el stock de deuda pública deberían volverse más estrictos.

La Gráfica 4 muestra la evolución de los SHRFSPF como porcentaje del PIB desde el año 2000. Un análisis muy sencillo sugiere enfoques diversos por parte de las autoridades hacendarias. La primera mitad del sexenio que inició en el año 2000 presenta incrementos en el endeudamiento; había una astringencia de recursos fiscales importante. En la segunda mitad, mayores tasas de crecimiento

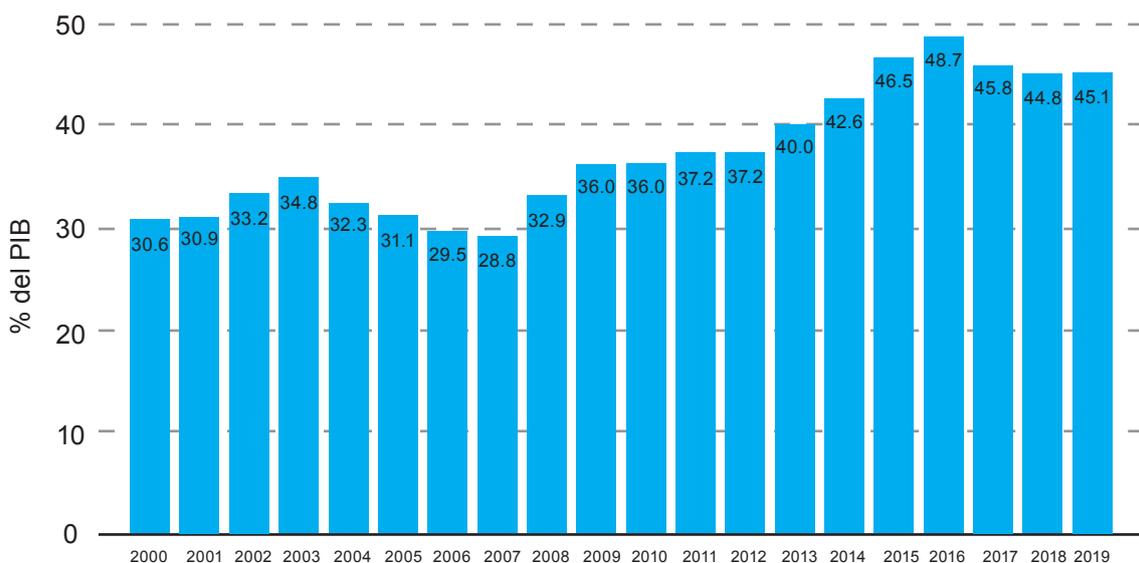
económico y el aumento de los ingresos petroleros permitieron una reducción considerable en la deuda del Gobierno federal como proporción del PIB.

El segundo año del siguiente sexenio marcaría un cambio de rumbo. Durante dos años se buscó hacer política contracíclica agresiva; además, la fuerte caída del PIB en 2009 provocaría un brinco de magnitud en la relación SHRFSPF/PIB (Cantú, Ramones, y Villarreal 2016). La última mitad de este sexenio presenciaría condiciones más favorables en términos de crecimiento económico, pero los requerimientos financieros se volvieron un componente fundamental para sostener el creciente gasto público.

Posteriormente, hubo otro cambio en el manejo de la deuda pública que coincidió con el nuevo sexenio y su primer paquete económico (año 2013). Una combinación de altos requerimientos financieros, bajo crecimiento e inflación contenida causaron que en cuatro años hubiera un salto de más de 11 por ciento en la relación SHRFSPF/PIB.¹⁰ Llama la atención que la SHCP presentara en sus paquetes

Gráfica 4

Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público



El dato de 2019 corresponde al presentado en los pre criterios 2020

Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP).

10. Es el periodo de diciembre de 2012 a diciembre de 2016. Esto incluye un intercambio de deuda de alrededor del 2% del PIB en 2015 con las empresas productivas del Estado.



económicos de ese periodo una sobreestimación sistemática del crecimiento económico. Aquí su imparcialidad quedó en entredicho, y se evidenció la insuficiencia de las instituciones respectivas, así como la necesidad de un consejo fiscal.

Para finales de 2016 las alarmas estaban encendidas, incluyendo señalamientos por parte de las calificadoras. El discurso cambió a favor de la consolidación fiscal, un programa de austeridad muy fuerte. También se prometieron superávits primarios y tener un mayor control sobre la trayectoria de la deuda. Se logró reducir la razón SHRFSPF/PIB en 4 por ciento en los dos últimos años del sexenio anterior. El primer paquete económico del nuevo Gobierno propone una razón estable con ligeras reducciones a mediano plazo.

En general, la deuda del Gobierno mexicano goza de una buena reputación. El problema es que se tiene un servicio de deuda que ronda el 3% del PIB, gasto público que no va a disminuir por un buen tiempo. Se trata de una proporción alta de los ingresos

del Gobierno mexicano (ver Gráfica 3). Con las crecientes presiones de gasto público en otros rubros, la debilidad financiera del Gobierno mexicano es una realidad que obliga a pensar en una reforma fiscal con urgencia.

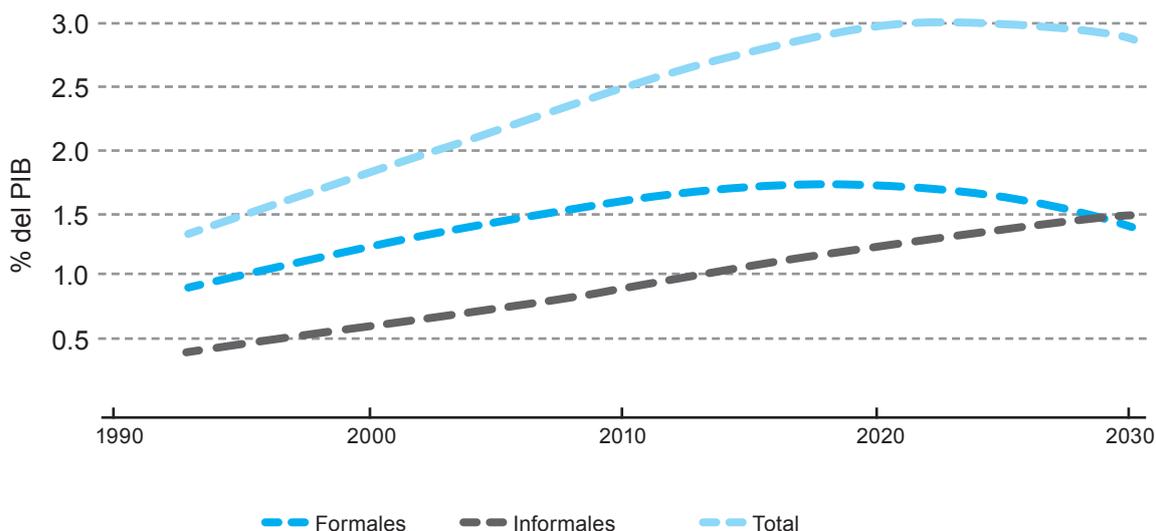
4. La reforma fiscal que viene¹¹

Se ha venido construyendo la foto de la evolución del sistema fiscal mexicano durante los últimos 20 años. Lo encontrado es un sistema fiscal frágil. Hubo más de 10 años de expansión del gasto financiado por ingresos petroleros y endeudamiento. Hoy estas fuentes tienen muchas limitaciones, por lo que hay que depender, como la gran mayoría de los países, de ingresos tributarios.

Antes de discutir lo que serían propiamente los elementos de una reforma fiscal, se presenta otra consideración de primer orden: el cambio demográfico. Cualquier reforma fiscal que se intente debe ser ponderada bajo la lógica de un cambio

Gráfica 5

Transferencias públicas netas. Proyecciones de largo plazo



Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP).

11. Se toma el nombre de la sección de una página de Facebook/blog que el autor comenzó alrededor de 2010 y que estuvo vigente varios años.



profundo y muy rápido en la demografía, un fenómeno donde a México lo acompañan casi todos los países latinoamericanos.

La Gráfica 5 muestra los ingresos tributarios federales menos el gasto en educación, pensiones y salud. Se presenta el total y se distinguen dos grupos: hogares donde el trabajo principal del jefe de familia está en la formalidad y hogares donde el trabajo principal del jefe de familia está en la informalidad.

La población mexicana se encuentra en un plató con una tasa de dependencia fija que podría durar 20 años; una vez que se consideran los elementos fiscales, se está por cruzar un punto de inflexión. Es decir, el análisis fiscal etario no concuerda con el puramente demográfico. La razón principal de esto es que al entrar un “joven” a la fuerza laboral para sustituir a un “viejo”, el efecto neto fiscal es negativo. La intuición es que resulta más caro para el Gobierno proveer servicios de salud y pensiones que educación pública. Cualquier reforma fiscal que no considere estos cambios puede adolecer de viabilidad de largo plazo.

Los preparativos para la reforma

Una tesis de este ensayo es que si México va a transitar a una reforma fiscal importante es necesario que antes ocurran una serie de preparativos. Se puede tener la tentación de resolverlos de manera simultánea con los componentes principales de la reforma, pero existirían varios riesgos: la discusión puede volverse extremadamente compleja por su carácter multidimensional; el abrir el espacio fiscal puede resultar en la postergación de problemas difíciles; le quita claridad a los objetivos, etcétera.

Los preparativos a seguir como pavimentación a una reforma fiscal son arbitrarios. Aquí se proponen tres. El primero, que pudiéramos llamar ordenamiento del gasto público federal, es de carácter universal. Los otros dos —revisión del pacto de coordinación fiscal y mejoras a la administración tributaria— toman varios elementos que son muy particulares a la realidad mexicana.

El reordenamiento del gasto público federal en México obedece a la necesidad de romper una inercia de años e incluso décadas. Durante mucho tiempo,

el gasto público en México se guió por una lógica inercial con ligeras modificaciones. Hay un número considerable de programas del Gobierno federal que nunca han sido evaluados o, en el mejor de los casos, tienen evaluaciones de diseño y sus objetivos ya no son del todo claros (CIEP 2012b, 2015b). Se sugiere revisar qué programas pueden ser cancelados, ya sea porque no cumplen con sus objetivos, no los tienen o éstos ya caducaron.¹² Segundo, que el gasto público federal gire en torno a cinco componentes: educación, salud, pensiones, inversión en infraestructura y seguridad pública. Aquí se desarrollarían programas muy sólidos y se asegurarían metas de financiamiento. Los otros programas federales tendrían una naturaleza accesoria.

Se debe de revisar el pacto de coordinación fiscal. Primero, discutir las fórmulas de las transferencias federales, que padecen un diseño deficiente y están muy lejos de alinear los incentivos deseables (Arrechedera y Urzúa, 2017). Segundo, debe existir una mayor responsabilidad por parte de los gobiernos subnacionales con respecto a sus ingresos, tenencias y, en particular, prediales con el diseño correcto que puedan dar mayor holgura a las haciendas locales (Urzúa, Villarreal y Villarreal, 2012). Tercero, aun implicando problemas filosóficos y de orden práctico, se tiene que acordar cuáles son los papeles de estados y municipios (incluyendo áreas metropolitanas) en términos del gasto público. Estas funciones deben ser explícitas y con reglas presupuestarias y de incumplimiento claras.¹³

El tercer preparativo para una reforma fiscal sería mejorar la administración tributaria del país. Para las tasas actuales de IVA e ISR, la eficiencia de los impuestos, descontando los gastos fiscales, es muy baja. Se podría incrementar la recaudación federal

12. El Paquete Económico 2019 propuso una serie de cambios considerables al gasto público federal. Entre los principales se encuentra el desmantelamiento de varios programas sociales y su reemplazo por transferencias directas a varios grupos poblacionales. Al momento de escribir este trabajo (junio de 2019), es muy pronto para evaluar la magnitud, los efectos y la prevalencia de los cambios.

13. Por ejemplo, muchos de los programas que ahora forman parte del gasto público federal bajo la función desarrollo económico podría pasar a ser programas estatales.



hasta en un 3% del PIB¹⁴ sin hacer un solo cambio al código fiscal. Si bien erradicar la evasión por completo sería algo sumamente ambicioso y de largo alcance, es posible tener resultados importantes en el corto plazo.

Etiquetación de ingresos y gastos

Es menos claro si este tipo de medidas son preparativos para o parte de la misma reforma fiscal, pero le pueden conferir potencia extra a una reforma que no logre las metas de recaudación deseables. No es exhaustiva; se presentan las que se consideran más relevantes o urgentes.

La primera medida a considerar es una reforma urgente al sistema de pensiones. De acuerdo con el PEF 2019, el Gobierno federal espera gastar cerca de 4% del PIB en pensiones durante 2019. Según proyecciones del CIEP (2017), el gasto federal de pensiones podría pasar del 6% del PIB por ahí del año 2033. Las proyecciones están sujetas a una serie de supuestos, pero se puede afirmar que hay muy serios riesgos de un comportamiento explosivo. Además, el grueso del gasto público recae sobre una parte muy pequeña de la población (entre 1 y 2 millones de personas) y son “financieramente injustas”, es decir, no corresponden a sus aportaciones.

El tema de las pensiones presenta una economía política muy compleja. Lo importante a destacar es que hacer una reforma fiscal para poder pagar pensiones de una minoría es un sinsentido desde casi cualquier perspectiva. Además, dado que el mayor problema está en el primer pilar (beneficio definido), cualquier reforma que pueda tener un impacto significativo implica no sólo discutir las condiciones de la generación de transición, sino también de quienes ya reciben pagos.¹⁵

Una segunda medida consistiría en que, de manera estricta, los endeudamientos (requerimientos financieros) sólo puedan utilizarse para financiamiento de infraestructura excluyendo a las empresas

productivas del Estado. Se harían los cambios legales necesarios y se mandataría a la Auditoría Superior de la Federación a realizar una vigilancia escrupulosa al respecto.

Tercero, etiquetar (considerando los cambios legales necesarios) los IEPS a alcohol, bebidas azucaradas y tabaco para el sistema de salud pública federal. Se debe evaluar la conveniencia de etiquetar los IEPS a combustibles para el mismo fin, es decir, para financiamiento del sistema de salud pública federal.

Aumento de ingresos

Esta sección es de carácter exploratorio y se centra en los ingresos tributarios. Los derechos y aprovechamientos son de carácter incierto. Un incremento en los ingresos petroleros depende en gran medida de cosas ajenas a una reforma fiscal, al menos de manera directa. Además, se toma el principio de que gastos recurrentes deben ser financiados con ingresos recurrentes. Una dificultad inherente es que en México las tasas de los principales impuestos no son particularmente bajas. Entonces, además de las modificaciones en tasas, se debe pensar en administración tributaria (que ya se mencionó), cambios en la base gravable (revisar exenciones y huecos) y la base de contribuyentes (entre otras cosas, por la informalidad).

Se presentan algunos cálculos utilizando el Simulador Fiscal CIEP de posibles expansiones en los impuestos por cambios en tasas, eliminación de exenciones o algún cambio en la base de contribuyentes. Los siguientes números deben ser considerados como aproximaciones; una modelación formal implicaría acompañarlos de propuestas específicas para el código fiscal, que no es el propósito de este trabajo.

Se presenta el escenario en la primera columna de la siguiente tabla, asumiendo que la administración tributaria ha logrado reducir la evasión en 50%¹⁶, la segunda columna muestra la recaudación como viene en la LIF 2019, los dos en porcentajes del PIB.

ISR. Una reducción sustancial de las exenciones (deducciones) para personas físicas y el incremento a una tasa máxima de 40% (versus 35% actual) con

14. Se modelaron diferentes escenarios con el Simulador Fiscal CIEP, disponible en: <http://simuladorfiscal.ciep.mx/>

15. No se discutirá aquí retroactividad versus orden de los derechos, pero es un debate jurídico en gran parte inevitable.

16. Los ingresos tributarios en la LIF 2019 están estimados en 13% del PIB.



el respectivo ajuste proporcional a todas las tasas, podría incrementar la recaudación en 0.8% del PIB. Dado el problema de la competencia internacional, se ve poco probable que pudieran darse cambios para incrementar el ISR de personas morales.

IVA. Un aumento del IVA de su tasa actual de 16% a 20% con los mismos bienes exentos (alimentos, medicamentos) y otros con tasa 0% (educación, transporte público) podría incrementar la recaudación en 1.2% del PIB. Gravar alimentos a una tasa del 16% (sin exentar una canasta básica) aumentaría la recaudación en 1.4% del PIB; con la canasta básica reconocida por Coneval el aumento sería de 0.9% del PIB. El pasar alimentos de exentos a tasa 0% incrementaría la recaudación en 0.4% del PIB.

IEPS. Con diferentes escenarios de incrementos y ajustes en los IEPS de alcohol, tabaco y bebidas azucaradas, se podría incrementar la recaudación en 0.2% del PIB. Se debe tener cuidado para no discriminar los refrescos versus otros alimentos perniciosos por azúcares o grasas. Sería muy complicado políticamente incrementar los IEPS a combustibles.

Suponiendo que se toman los cambios al ISR, que el IVA se pasa a una tasa de 20% con alimentos cambiando de exentos a tasa 0% y que se implementan los cambios al IEPS, la recaudación tributaria federal pasaría del 15% del PIB al 17.6% del PIB. Esta medida no debe confundirse con la presión fiscal. Para calcular esta última, se deben sumar las cuotas a la seguridad social, aproximadamente 1.4% del PIB, y los ingresos subnacionales. De implementarse una mejor recaudación en los prediales y una tenencia federalizada, sería razonable pensar en unos ingresos tributarios subnacionales de aproximadamente 2% del PIB. De este modo, la presión fiscal rondaría el 21% del PIB.

Misceláneos

Hay temas que por cuestiones de alcance escapan a los objetivos de este trabajo. Se mencionarán tres que pueden ser importantes para el sistema fiscal, pero en este momento son altamente especulativos.

Digitalización del sistema de pagos. Es muy probable que en el corto plazo veamos la consolidación de los sistemas de pagos digitales: celulares, carteras electrónicas, etcétera. Posibles externalidades incluyen aumento en la base de contribuyentes y una administración tributaria mucho más potente.

Tabla 1

Escenario para la recaudación asumiendo una reducción en la evasión del 50%

	Escenario	Datos de la LIF 2019
<i>ISR personas morales</i>	3.8	3.6
<i>ISR personas físicas</i>	3.6	3.4
<i>IVA</i>	5.0	4.0
<i>IEPS combustibles</i>	1.4	1.1
<i>IEPS otros</i>	0.7	0.6
<i>Otros Impuestos</i>	0.5	0.5
Total	15	13.2

Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP).



Los efectos en recaudación serían positivos, pero por ahora su magnitud es una incógnita.

Cuotas para el sistema universal de salud. Un sistema universal de salud pública es una de las banderas del actual Gobierno. La idea de financiar el sistema con impuestos generales topa con un espacio fiscal muy restrictivo. Se tendrán que discutir varios esquemas de financiamiento y algunos de ellos considerarán cuotas para solventar al menos parcialmente los costos. Si bien dichas cuotas no serían impuestos, sí formarían parte de la presión fiscal y abrirían espacio en el presupuesto.

Precios de transferencia y cooperación internacional en materia de fiscalización. Es probable que México esté perdiendo una recaudación tributaria notable por ingeniería fiscal, paraísos fiscales, evasión sofisticada, etcétera. Actualmente existen varios esfuerzos internacionales al respecto.¹⁷ Éstos podrían tener un efecto no despreciable sobre los ingresos del Gobierno mexicano, pero resulta difícil pronosticar cuándo ocurriría esto.

Conclusiones

La necesidad de una reforma que aumente el espacio fiscal en México es casi aceptada por consenso. Este trabajo da evidencia de su necesidad y propone una serie de preparativos: control de gasto, replanteamiento del pacto de coordinación fiscal con gobiernos subnacionales y mejora de la administración tributaria que la haría viable.

También se sugieren controles al gasto y etiquetación de ingresos para que los posibles incrementos en los ingresos no sean absorbidos por compromisos previos del gobierno. Finalmente, se exploran varios incrementos en las tasas de los impuestos existentes y la reducción de las exenciones en el código fiscal para incrementar los ingresos tributarios.

Las medidas propuestas incrementarían los ingresos tributarios en alrededor de 2.6% del PIB. Si se agrega

una mejor administración tributaria (reducción de la evasión) y el incremento de ingresos subnacionales (prediales, tenencia federalizada), la presión fiscal del país pudiera llegar al 21% del PIB, cuando actualmente es poco menos del 16%. Esto sería un escenario posible para finales del presente sexenio. Una verdadera hazaña en términos de la historia fiscal del país (Aboites y Jáuregui, 2005).

Se presentan dos consideraciones. Un incremento en la presión fiscal como el que se motiva implica enormes resistencias por diferentes grupos en la población. Aquí ha imperado el análisis técnico, pero no se niegan las restricciones de economía política que estarían presentes en una reforma de esta magnitud.

Segunda, y quizá el dilema más complejo que va a enfrentar la sociedad mexicana en términos económicos durante los próximos años. Aun una reforma fiscal muy exitosa por su incremento en presión fiscal y control de gastos, se enfrentará a un dilema. Las presiones de gasto son enormes. México tendría que decidir si le apuesta a la construcción de un Estado social con fuertes inversiones en salud, educación y pensiones, al estilo de las sociedades europeas occidentales o implementar un programa muy agresivo de inversión pública para generar crecimiento económico, al estilo de varios países asiáticos. Las alternativas descritas implican diferentes ganadores y perdedores. Incluso generacionalmente, la incidencia fiscal sería muy diferente. No alcanza para las dos cosas.

Este trabajo afirma la imperante necesidad de una reforma fiscal y reconoce que dicha reforma vendría con decisiones muy incómodas. Quizá por eso ha sido siempre postergada.

17. <https://www.oecd.org/ctp/10-preguntas-sobre-beps.pdf>



Bibliografía

Aboties, L. y L. Jáuregui. (2005). *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México siglos XVIII-XX*, Instituto Mora, México.

Arrechedera, F. K. y C. M. Urzúa. (2017). “La Ley de Coordinación Fiscal en México: Una crítica aritmética”, *Sobre México. Revista de Economía*, 3 (1), 4-13.

Cámara de Diputados. (2010). *Diagnóstico integral del sistema fiscal mexicano*, México.

Cantú, R., F. Ramones y H. J. Villarreal. (2016). “Por un sistema fiscal sostenible y con objetivos”, *Revista de Economía Mexicana*. Anuario UNAM 1, 259-281.

Moreno-Brid, J. C., N. Pérez y H. J. Villarreal. (2016). “Austerity in Mexico: Economic Impacts and Unpleasant Choices Ahead”, *World Economic Review*, 7, 56-68.

Urzúa, C. M., A. Villarreal y H. J. Villarreal. (2012). “El reto de las finanzas públicas”, en *Construyendo el futuro de México: Propuestas de políticas públicas*, Tecnológico de Monterrey.

CIEP. (2012). “La deuda del sector público federal”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC. Consultado en: <https://ciep.mx/la-deuda-del-sector-publico-federal/>.

CIEP. (2012b). “¿Cómo cambiar el gasto público?”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC. Consultado en: <https://ciep.mx/como-cambiar-el-gasto-publico/>.

CIEP. (2015). “Reforma Hacendaria: a un año de su implementación”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC. Consultado en: <https://ciep.mx/reforma-hacendaria-a-un-ano-de-su-implementacion/>.

CIEP. (2015b). “Composición por objeto de gasto 2015”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC. Consultado en: <https://ciep.mx/composicion-por-objetos-de-gasto-2015/>.

CIEP. (2017). “Pensiones en México: 100 años de desigualdad”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC. Consultado en: <https://www.scribd.com/document/351846516/Pensiones-en-Mexico-100-Anos-de-Desigualdad>.

CIEP. (2018). “Ley de Ingresos de la Federación 2019”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, AC. Consultado en: <https://ciep.mx/ley-de-ingresos-de-la-federacion-2019/>



Índice de gráficas

Gráfica 1. Gasto público	6
Gráfica 2. Gasto público en pensiones, salud, educación e infraestructura. Porcentaje del PIB 2013-2019	7
Gráfica 3. Ingresos petroleros y tributarios	9
Gráfica 4. Saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público ..	10
Gráfica 5. Transferencias públicas Transferencias públicas netas. Proyecciones de largo plazo	11

Índice de tablas

Tabla 1. Escenario para la recaudación asumiendo una reducción en la evasión del 50%	14
---	-----------

Pensando una reforma integral al sistema fiscal mexicano. Se imprimió en junio de 2019 en Grupo SIP Impresores S.A.S. de C.V. Rafael Ángel de la Peña No. 133, Col. Obrera Cuauhtémoc, C.P. 06800, Ciudad de México. La edición consta de 500 ejemplares.



Autor

Héctor Juan Villarreal Páez. Doctor en Economía por la Universidad de Wisconsin, en Madison, EE.UU., director general del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) y profesor-investigador en la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en México
Yautepec 55 | Col. Condesa
06140 | Ciudad de México | México

Responsable
Hans Mathieu | Representante en México
Teléfono +52 (55) 5553 5302
Fax +52 (55) 5254 1554
www.fes-mexico.org

Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.