

O R T E

O P E R

C

E

S

O

P

## NOTAS ACERCA DE LA REFORMA FISCAL

- 1** **Presentación**  
Rafael Aréstegui Ruiz
- 6** **El sistema tributario mexicano en el contexto de la propuesta de reforma fiscal**  
Anavel Monterrubio Redonda
- 18** **La distribución de la carga fiscal y los beneficios del gasto público**  
Efrén Arellano Trejo
- 29** **Rubros de gasto corriente monetario trimestral promedio por decil y cómo afectaría su gasto la imposición del IVA en algunos rubros**  
Francisco J. Sales Heredia
- 39** **La debilidad fiscal de las haciendas estatales**  
Salvador Moreno Pérez
- 48** **Explorando la política pública en relación con la economía informal**  
Rafael López Vega
- 61** **Comparativo internacional: esquemas tributarios y su recaudación**  
Gabriel Fernández Espejel



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Sebastián Alfonso de la Rosa Peláez  
Presidente

Dip. Ana Isabel Allende Cano  
Dip. María Teresa Jiménez Esquivel  
Dip. Carol Antonio Altamirano  
Secretarios

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Rafael Aréstegui Ruiz  
Director General

J. Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Coordinador Técnico

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Efrén Arellano Trejo  
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez  
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Glen Antonio Magaña Roberts  
Coordinador de Vinculación y Difusión

Roberto Aschentrupp Toledo  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Rafael López Vega  
Julio César Moguel Viveros  
Anavel Monterrubio Redonda  
Salvador Moreno Pérez  
Investigadores

Arón Baca Nakakawa  
Elizabeth Cabrera Robles  
Leticia Galicia García  
Luz García San Vicente  
Natalia Hernández Guerrero  
Benjamín Herrejón Fraga  
Nora Iliana León Rebollo  
Trinidad Otilia Moreno Becerra  
Linda Anahí Sánchez López  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Apoyo en investigación

José Olalde Montes de Oca  
Asistente editorial  
Claudia Ayala Sánchez  
Corrección de estilo  
Alejandro López Morcillo  
Editor

*Reporte CESOP*, núm. 67, agosto de 2013. Publicación mensual del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura. Av. Congreso de la Unión 66, Edificio I, primer piso, Col. El Parque, México, D.F., C.P. 15960. Tel. 5036 0000 ext. 55237. Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx • Los artículos contenidos en esta publicación y las opiniones vertidas no reflejan la postura de la Cámara de Diputados.

# Presentación

Rafael Aréstegui Ruiz\*

La iniciativa de reforma hacendaria enviada recientemente a la Cámara de Diputados para su discusión tiene la ventaja relativa de estar previamente pactada por las fuerzas que concurren en el Pacto por México, aunque también desata grandes controversias. La política tributaria representa nada menos que el financiamiento de la actividad del Estado, por ello el número 67 del *Reporte CESOP* presenta artículos que aportan elementos de juicio sobre la importancia y magnitud de la reforma.

La doctora Anavel Monterrubio Redonda ubica “El sistema tributario mexicano en el contexto de la propuesta de reforma fiscal”, donde reseña cómo la política fiscal se encarga de la administración de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público. La autora concienza sobre la dificultad de reformar la política fiscal, pues consigo trae aparejado un amplio espectro de políticas más: la tributaria, la de gasto público, la de endeudamiento, la financiera, la de financiamiento público y finanzas públicas, así como la política monetaria.

La política tributaria destaca como factor preponderante para fines distributivos y para

mejorar la eficiencia económica. Es el principal instrumento del Estado para allegarse recursos y financiar el gasto público y, entonces, estar en condiciones de proveer a la sociedad de los bienes y servicios que requiere. Herramienta fundamental de la política fiscal es el sistema tributario; cúmulo de normas y organismos que rigen la cobranza de impuestos.

La autora sostiene que un sistema tributario sano es equitativo si no existen prácticas de intervención parcial que beneficien sólo a algunos sectores de la vida económica nacional; si la imposición fiscal se aplica con uniformidad a todos los sectores de la sociedad, sin dejar de lado el principio de la justicia social; es decir, que los habitantes contribuyan al sostenimiento del gobierno en la proporción más cercana a sus capacidades económicas.

Acerca de la progresividad del sistema tributario, los expertos señalan que la progresividad o regresividad de los impuestos debe analizarse en función del impacto que los impuestos generen en los ingresos del contribuyente y no en la definición de quién aporta y cuánto a la recaudación. La sostenibilidad del sistema tributario es fundamental para garantizar la cobertura continua de los gastos del gobierno en el tiempo. Un sistema tributario flexible y

\* Doctor en educación por el ICE de la UAEM. Director General del CESOP. Líneas de investigación: educación, medio ambiente e interculturalidad.

transparente cubre los requerimientos de fácil adaptación a cambios en las circunstancias económicas y de responsabilidad política.

Una carga tributaria baja tiene repercusiones negativas en el ejercicio de las responsabilidades del sector público frente a los grandes rezagos sociales en el país; el desafío es movilizar una cantidad mayor de recursos tributarios para implementar programas sociales sin caer en el financiamiento ficticio por la vía del endeudamiento o la inflación.

En México, y por nivel de gobierno, los principales impuestos son:

- *Impuestos federales básicos*: impuesto sobre la renta (ISR), impuesto empresarial a tasa única (IETU), impuesto al valor agregado (IVA), impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), impuesto a los depósitos en efectivo (IDE).
- Los *impuestos estatales*: que son distintos en cada entidad; entre ellos, los impuestos sobre actividades mercantiles e industriales; sobre remuneraciones al trabajo personal; sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre compra-venta y operaciones similares; por la prestación de servicios de hospedaje; sobre traslado de dominio de bienes muebles usados, entre otros.
- *Impuestos municipales* como son: predial; sobre adquisición de inmuebles y transmisión de dominio; para el fomento deportivo y educacional; para el fomento turístico, desarrollo integral de la familia y promoción de la cultura; sobre asistencia a juegos permitidos y espectáculos públicos.

En cuanto a los desafíos al sistema tributario mexicano, los más representativos son:

- Fuerte dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros, que implica sufragar un porcentaje alto de gasto gubernamental con recursos no renovables.
- Requerimientos de gasto que rebasan sustancialmente los ingresos tributarios que actualmente obtiene el fisco.
- Baja proporción de recaudación tributaria como porcentaje del PIB de México, respecto de estándares internacionales.
- Bajo aprovechamiento de algunos impuestos locales e impuestos federales coordinados.

“La distribución de la carga fiscal y los beneficios del gasto público” es el artículo elaborado por Efrén Arellano Trejo, quien tiene como objetivo describir los principales resultados de la evaluación que, por ley, debe realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para determinar el impacto del pago de impuestos, y los beneficios recibidos del gasto público, según los distintos niveles de ingreso de la población. Entre las conclusiones destaca que la carga tributaria recae principalmente en la población de mayores ingresos; sin soslayar que el gasto público tiene importantes sesgos regresivos. Por lo tanto, no siempre se beneficia a la población que más lo necesita.

El artículo 24 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013 establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debe realizar un estudio de

ingreso-gasto para conocer los efectos de la política fiscal en el ingreso de los distintos grupos de la población. El mismo estudio debe mostrar el costo que significa para las familias, los distintos impuestos y derechos que paguen, así como los bienes y servicios públicos que reciben con recursos federales, estatales y municipales.

El impuesto más importante para la recaudación que realiza el gobierno federal es el denominado sistema renta (integrado por el ISR, IETU e IDE) que en 2010 aportó 54% de la recaudación tributaria, seguido del IVA (40%) y muy lejanamente por el IEPS (5%). La relación es directamente proporcional: en la medida que crece el ingreso de las personas y las familias, crecen sus contribuciones al fisco.

También se incluye un análisis por tipo de gasto en materia educativa y de salud en donde, de acuerdo con el análisis de la SHCP, el gasto destinado a la educación preescolar, primaria y secundaria, así como el asignado para las becas del programa Oportunidades y las distribuidas en las escuelas rurales, tienen un importante efecto progresivo; y, tocante a salud, el gasto público y privado ha crecido significativamente en los últimos años.

En términos generales —tal como lo destaca el documento de Hacienda— la relación entre carga fiscal y distribución del presupuesto es progresiva. Así, mientras que para el primer decil (los de menores ingresos) la carga fiscal fue de 14% de su ingreso autónomo, el gasto público equivalió a 183%. Mientras que para el décimo decil (los de mayores ingresos), la carga fiscal también fue de 14%, pero la asignación del gasto público fue equivalente a 6% de su ingreso.

El doctor Francisco J. Sales Heredia presenta el artículo “Rubros de gasto corrien-

te monetario trimestral promedio por decil y cómo afectaría su gasto la imposición del IVA”, donde analiza las propuestas de reforma al régimen fiscal presentadas por el Ejecutivo, las cuales establecen modificaciones que afectan el ingreso de la población en su conjunto, redistribuyéndolo entre distintos grupos de la población y mejorando potencialmente la situación de los más pobres.

Las propuestas imponen aumento en cargas fiscales a aquellos que cuentan con mayores recursos, mantienen la carga fiscal a los grupos intermedios e incrementan la transferencia del Estado a los grupos con menores recursos, principalmente, y al conjunto de la población económicamente activa. Por ello se considera que la reforma es redistributiva y busca la equidad entre los grupos.

Todo indica que el Ejecutivo espera que el impulso a la economía en general provenga de las nuevas oportunidades creadas en un entorno diferente de inversión, propiciado por otras reformas, y no necesariamente por las reformas hacendarias.

La suerte que corra el nuevo equilibrio de cargas y beneficios derivados de estas reformas dependerá de cómo los cálculos de ingreso y de gasto sean justificados ante los ciudadanos. La total comprensión del equilibrio resultante entre ciudadanos es crucial para legitimar la representación otorgada mediante el voto.

En otro artículo, “La debilidad fiscal de las haciendas estatales” es el rasgo que identifica Salvador Moreno en su aproximación al tema tributario; es decir, señala al federalismo fiscal como característica de nuestro país. Desde el siglo pasado se inició un proceso de descentralización fiscal que tenía la finalidad de aumentar la autonomía de las haciendas es-

tatales; pero los hechos demuestran que existe centralización de las fuentes de ingresos, a nivel federal, con la consecuente dependencia financiera de estados y municipios.

Se supone que el Sistema de Coordinación Fiscal tiene como propósito establecer condiciones para lograr un federalismo cooperativo donde se disminuyan las asimetrías económicas entre las distintas regiones del país. Este intento por resarcir las desigualdades regionales no se ha alcanzado; lejos de ello se ha agudizado el centralismo tributario.

Subraya el autor que los estudiosos en la materia demuestran que los niveles de recaudación en México son mínimos en comparación con los reportados tanto por las economías de América Latina como por los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), muestra de ello es que para nuestro país los ingresos fiscales en 2005 representaron sólo 19.9% del PIB frente al 35.9% de la OCDE, en promedio.

“Exploración de la política pública con relación a la economía informal” se intitula la investigación de Rafael López, donde aborda tres aspectos de la economía informal: 1) su definición desde el ámbito académico y de organismos internacionales con fines analíticos y de política pública; 2) el avance logrado en la búsqueda de una definición que permita referentes empíricos y estadísticos para su medición y mayor certeza para la formulación de políticas públicas; y 3) las áreas de atención de la política pública a escala internacional, resaltando algunas experiencias nacionales, en particular, el caso de México.

A partir de los años setenta se estudia a la economía informal como categoría analítica en

el estudio de las economías tradicionales que se modernizaban y que mostraban la persistencia de actividades económicas, unidades de producción y/o un mercado de trabajo que no siguieron un cauce moderno e institucionalizado; es decir, que no se apegaron a los términos del desarrollo jurídico-normativo para su regulación.

Para el autor, en la literatura especializada sobre economía informal un lugar analítico común es resolver la dicotomía: intervención o retiro del Estado en la regulación de la economía informal, y asimilar que éste toma decisiones que conducen a tres acciones en ámbitos claramente definidos:

- El socioterritorial: país, estado o provincia y a nivel municipal, decisiones que pueden o no diferir entre uno y otro ámbito. En esto, el federalismo y la descentralización desempeñan un rol definitorio.
- El jurídico-normativo: establecimiento de regulaciones generales con impacto social y político; y
- El de política económica: que supone la instrumentación específica de estrategias de atención a través de crédito, capacitación, y mediante el despliegue de esquemas tributarios.

Finalmente, Gabriel Fernández Espejel aporta el “Comparativo internacional: esquemas tributarios y su recaudación” donde confronta dos esquemas tributarios: OCDE-CEPAL.

En cuanto a la OCDE, la mayoría de sus países miembro han emprendido reformas en sus sistemas impositivos en las últimas dos décadas, con movimientos en sus tasas y una am-

pliación en la base tributaria. Estos cambios y sus resultados siguieron tendencias marcadas por Gran Bretaña y Estados Unidos en 1980.

Y, respecto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), da cuenta del incremento de la recaudación como

porcentaje del PIB, de cambios estructurales significativos, de la relevancia del impuesto al valor agregado (IVA), del incremento en los impuestos directos y de la baja de los gravámenes al comercio internacional a raíz de las políticas de apertura que prevalecen.

# El sistema tributario mexicano en el contexto de la propuesta de reforma fiscal

Anavel Monterrubio Redonda\*

## Introducción

La política fiscal hace referencia fundamentalmente a la administración de los ingresos, gastos y financiamiento del sector público. Es definida como el “conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general”. Sus objetivos principales son amortiguar los efectos del ciclo económico y redistribuir la renta de forma más equitativa.

Para lograr sus objetivos, la política fiscal tiene como instrumentos: la política tributaria, la política de gasto público, la política de endeudamiento, la política financiera, la política de financiamiento público y finanzas públicas, y la política monetaria.

De este conjunto de elementos, la política tributaria destaca como factor fundamental para fines distributivos y para mejorar la eficiencia económica. Dentro de ésta, el principal

instrumento del Estado para obtener recursos —y con ello financiar el gasto público y proveer a la sociedad los bienes y servicios que demanda— es el sistema tributario; esto es: el cúmulo de normas y organismos que rigen la cobranza de impuestos.<sup>1</sup>

Al respecto, el consenso relativo acerca de los objetivos hacia los cuales se debe dirigir la política de ingresos refiere la aspiración de un sistema tributario proporcional, equitativo, eficiente y simple, que minimice las distorsiones en la economía y que promueva el crecimiento, la productividad y el desarrollo. Estos argumentos constituyen el punto de partida para la definición de estrategias y líneas de acción de los instrumentos y reformas fiscales que han caracterizado el sistema tributario mexicano en los últimos años.

Con esta base, el propósito del presente documento es mostrar una síntesis de los elementos que, según ese consenso, debe contener un diseño adecuado de un sistema tributa-

\* Doctora en Sociología. Investigadora del CESOP. Líneas de investigación: planeación y desarrollo urbano, pobreza, asuntos indígenas. Correo electrónico [anavelmonterrubio@gmail.com](mailto:anavelmonterrubio@gmail.com)

<sup>1</sup> La *política tributaria* es definida como el “conjunto de directrices, orientaciones, criterios y lineamientos para determinar la carga impositiva directa e indirecta a efecto de financiar la actividad del Estado”. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, “Glosario de..., *op. cit.*, p. 39.

rio; en un segundo momento, cómo se integra el sistema tributario mexicano, su problemática y los principales puntos de la reforma fiscal de las últimas administraciones; y por último, una reflexión acerca de la propuesta reciente de reforma hacendaria.

### **Aproximación a las características de un adecuado sistema tributario**

La política de ingresos que elige un gobierno es determinante para definir quiénes contribuirán y cómo se deben pagar los impuestos que se establezcan. Por tanto, su diseño debe procurar que se recaude de manera eficiente, proporcional, equitativa y sencilla.

Para cristalizarlo, expertos en la materia<sup>2</sup> establecen las principales características de un adecuado sistema tributario:

- Un sistema tributario sano es equitativo. Esto es, no existen prácticas de intervención parcial que beneficien sólo a algunos sectores de la vida económica nacional; la imposición fiscal se aplica con uniformidad a todos los sectores de la sociedad, sin dejar de lado el principio de la justicia social; es decir, que los habitantes contribuyan al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus capacidades económicas (tratamiento

<sup>2</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El impuesto empresarial a tasa única (IETU): UN DIAGNÓSTICO A TRES AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN*, México, 2011, Universidad Nacional Autónoma de México, “Sistema impositivo mexicano”, en [<http://www.economia.unam.mx/secss/docs/tesisfe/CruzLI/tesis.pdf>].

similar a los que se encuentran en circunstancias parecidas y obligación de un pago mayor de impuestos a los que pueden soportar mejor la carga tributaria).

- La eficiencia en la recaudación fiscal como finalidad de la política tributaria. Está relacionada con la sencillez administrativa que implica bajos costos de administración y de cumplimiento, por ejemplo, a través de la existencia de herramientas y elementos humanos especializados necesarios para tener una estructura funcional sin excesivos trámites burocráticos, que permitan el registro del contribuyente, pagar los impuestos correspondientes, reducir los tiempos, etcétera.
- La progresividad del sistema tributario. Característica capital y uno de los mayores desafíos puesto que significa que los individuos o familias que se encuentran en los niveles económicos más altos paguen un porcentaje mayor de sus rentas en impuestos, con respecto a los porcentajes del ingreso que pagan como impuestos los estratos sociales más bajos. Al respecto, los expertos señalan que la progresividad o regresividad de los impuestos debe ser analizada en función del impacto que los impuestos generen en los ingresos del contribuyente y no en la definición de quién aporta y cuánto a la recaudación.
- La sostenibilidad del sistema tributario es fundamental para garantizar una cobertura continua de los gastos del gobierno en el tiempo. Para tal efecto, resulta indispensable tanto el incremento

paulatino del número de personas registradas en el padrón de contribuyentes como la permanente actualización del mismo.

- Un sistema tributario flexible y transparente cubre los requerimientos de fácil adaptación a cambios en las circunstancias económicas y de responsabilidad política.
- Una carga tributaria baja tiene repercusiones negativas en el ejercicio de las responsabilidades del sector público frente a los grandes rezagos sociales en el país; el desafío es movilizar una cantidad mayor de recursos tributarios para implementar programas sociales sin caer en el financiamiento ficticio por la vía del endeudamiento o la inflación.

### **Objetivos y composición del sistema tributario**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) señala que un sistema tributario puede tener objetivos fiscales y extrafiscales. Los objetivos fiscales fundamentales son: a) el incremento de la recaudación (aumento y redistribución de la carga fiscal); y, b) la ampliación de la base contributiva (gravar nuevas fuentes, suprimir tratos especiales, disminuir exenciones y evasión).

En cuanto a los objetivos extrafiscales se refieren a la utilización del ingreso hacendario como instrumento de reducción de la carga impositiva para atender proyectos como el mejoramiento del nivel de ingresos de los individuos de cierto grupo, el fomento de la inversión y la generación de empleos, así como

el apoyo o estímulo para algunos sectores específicos, entre otros.<sup>3</sup>

Para el cumplimiento de estos propósitos, el sistema tributario mexicano tiene dos componentes sustanciales:<sup>4</sup> El marco institucional que está compuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el Código Fiscal de la Federación y por las distintas leyes y reglamentos que señalan expresamente cuáles son los sujetos, objeto, tasa y fuente de gravamen de cada uno de los impuestos establecidos. El segundo elemento son las técnicas fiscales que se utilizan en la recaudación para garantizar la equidad y la eficiencia (comprobantes fiscales, el cobro coactivo de multas, un padrón confiable de contribuyentes, etcétera).

Dentro del marco normativo, es en la Constitución Política donde se establece la obligatoriedad de los ciudadanos de contribuir para los gastos públicos, tanto para la federación como para el Distrito Federal, las entidades y los municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.<sup>5</sup>

En el Código Fiscal de la Federación se señala que las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Estas contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010”, México, 2011.

<sup>4</sup> Universidad Nacional Autónoma de México, “Sistema Impositivo Mexicano”..., *op. cit.*

<sup>5</sup> Párrafo iv del Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>6</sup> El Código Fiscal de la Federación en su artículo 2 establece las siguientes definiciones de los tipos de

Al respecto, la Ley Federal de Ingresos establece una clasificación más detallada acerca de las fuentes de ingresos tributarios<sup>7</sup> de la federación (Cuadro 1):

De las fuentes y conceptos señalados en el cuadro anterior, de acuerdo con la programación de ingresos para 2013, la principal fuente corresponde al concepto “ingresos del gobierno federal” (63% de los ingresos de la federación provienen de esta partida) y dentro de ésta, la cantidad mayor proviene del concepto de impuestos (que representa 64% de este tipo de ingresos).

Respecto a los ingresos de organismos y empresas, el origen de ingresos más relevan-

te es por el rubro “ingresos propios de organismos y empresas” (que representa 81% de los recursos derivados de éste) cuya fuente principal es el capital proveniente de Petróleos Mexicanos (que significa 54% de esta fuente).

En este mismo rubro, resulta relevante la contribución a través de las “aportaciones de seguridad social”, cuya única fuente considerada como ingreso es el que se refiere a las “Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores”.

Finalmente, de los ingresos derivados de financiamiento, la principal fuente de recursos es el endeudamiento interno del gobierno federal.

---

contribuciones: *impuestos* son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma. Las *aportaciones de seguridad social* son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado. Las *contribuciones de mejoras* son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas. Los *derechos* son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso se trata de contraprestaciones que no se encuentran previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

<sup>7</sup> *Ingresos tributarios* son las percepciones que obtiene el gobierno federal por las imposiciones fiscales que, en forma unilateral y obligatoria, fija el Estado a las personas físicas y morales. Servicio de Administración Tributaria (SAT), Gobierno Federal, México, 2013.

## La relevancia de los impuestos en el sistema tributario

Como fuente importante de ingresos, los impuestos son recursos que los contribuyentes otorgan al sector gubernamental para financiar el gasto público. Su recaudación tiene como finalidades la redistribución del ingreso, la protección a sectores específicos de la economía, el mejoramiento, eficiencia, fomento y desarrollo de la misma.

Por nivel de gobierno, los principales impuestos en México son:

- *Impuestos federales básicos*: impuesto sobre la renta (ISR); impuesto empresarial a tasa única (IETU); impuesto al valor agregado (IVA); impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS); impuesto a los depósitos en efectivo (IDE).
- Los *impuestos estatales* son distintos en cada entidad, entre ellos se puede men-

Cuadro 1. Fuentes de ingresos de la federación

<i>Fuente de ingresos</i>	<i>Concepto</i>
Ingresos del gobierno federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos</li> <li>• Contribuciones de mejoras</li> <li>• Derechos</li> <li>• Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago</li> <li>• Productos</li> <li>• Aprovechamientos</li> </ul>
Ingresos de organismos y empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos de organismos y empresas (ingresos propios de organismos y empresas: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, otros ingresos de empresas de participación estatal).</li> <li>• Aportaciones de seguridad social (aportaciones y abonos retenidos a trabajadores por patrones para el Infonavit, cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores, cuotas del Sistema de Ahorro para el Retiro a cargo de los patrones, cuotas para el ISSSTE a cargo de los trabajadores, cuotas para el ISSFAM a cargo de los militares).</li> </ul>
Ingresos derivados de financiamientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Endeudamiento neto del gobierno federal</li> <li>• Otros financiamientos</li> <li>• Déficit de organismos y empresas de control directo</li> </ul>

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2013.

cionar: el impuesto sobre actividades mercantiles e industriales, impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal, impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, impuesto sobre compraventa y operaciones similares, impuesto por la prestación de servicios de hospedaje, impuesto sobre traslado de dominio de bienes muebles usados, entre otros.

- *Impuestos municipales*: impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles y transmisión de dominio, impuesto para el fomento deportivo y educacional, impuesto para el Fomento Turístico, Desarrollo Integral de la Familia y Promoción de la Cultura, impuesto sobre Asistencia a Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos,

impuesto para el mantenimiento y conservación de las vías públicas, impuesto por alumbrado público e impuesto de plusvalía.

En materia de recaudación, en orden de importancia están los impuestos federales, los impuestos estatales y los municipales.

Desde el punto de vista de la recaudación, el impuesto federal más importante es el denominado Sistema Renta<sup>8</sup> (integrado por el ISR, IETU e IDE), del que, por ejemplo, para 2013 se espera una aportación de 54% respecto del total de la recaudación tributaria. La segunda fuente más importante es el impuesto al va-

<sup>8</sup> Impuestos directos que gravan al ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio y que afectan en forma directa al sujeto del impuesto, por tanto, no es posible que se presente el fenómeno de la traslación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2011.

lor agregado<sup>9</sup> (cuya expectativa es del 38.7 por ciento).

Además de ser la principal fuente de ingresos federales, tanto ISR, IETU, IVA e IEPS, junto con el impuesto predial (que corresponde al municipio), son los impuestos que se considera impactan directamente el ingreso y gasto de los hogares, por lo que, en un esquema de reforma fiscal, resulta pertinente explicar en qué consisten y la importancia de su recaudación.

### *El impuesto sobre la renta (ISR)*

El ISR es el impuesto que se aplica a la ganancia obtenida por el contribuyente por llevar a cabo su actividad; es decir, la cantidad que se tiene después de restar a los ingresos percibidos los gastos realizados (las deducciones autorizadas).<sup>10</sup> El ISR grava la variación real del patrimonio de los contribuyentes.

En términos generales, el régimen del ISR de personas físicas se puede dividir como el aplicable a quienes reciben ingresos por salarios, actividades profesionales, actividades empresariales e intereses. Para las personas morales se aplica a asociaciones con fines no

<sup>9</sup> Tanto el IVA como el IEPS son impuestos indirectos puesto que recaen sobre los gastos de producción y consumo, por tanto, su principal característica es que son trasladables hasta el consumidor final. Los impuestos indirectos pueden ser de dos tipos: los multifásicos, que gravan todas las etapas del proceso de compraventa; y los monofásicos, que gravan solamente una etapa del proceso. Éstos a su vez se subdividen en impuestos al valor total de las ventas y en impuestos al valor agregado.

<sup>10</sup> Servicio de Administración Tributaria, en [[http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/como\\_navegar/84\\_6494.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/como_navegar/84_6494.html)].

lucrativos, empresas del régimen simplificado y empresas del régimen general.

Este es el impuesto más importante aplicado en México puesto que aporta 34.5 del total de ingresos del gobierno federal, o 53.7%, considerando únicamente los ingresos tributarios (año 2013).

El antecedente más remoto del ISR es la Ley Centenario, de 1921. Posterior a esta ley, la clasificación de las rentas, los conceptos gravables, las deducciones y las sanciones se han establecido (con diferentes reformas en el transcurso del tiempo) en las leyes de 1925, 1941, 1953, 1964, 1980 y la última en 2002.

Uno de los problemas del ISR en México, como en otros países, es que se han incorporado regímenes especiales<sup>11</sup> que disminuyen su base gravable y que han creado inequidades entre los diversos contribuyentes. Esto debido a que al ISR se le ha encomendado funciones extrafiscales orientadas a mejorar la distribución del ingreso, a apoyar el desarrollo de sectores y actividades económicas específicas, o a promover el empleo.

Para complementar la recaudación del impuesto sobre la renta, en México se introdujo un tipo de impuesto mínimo que fija un piso al pago de ISR, como herramienta para mejorar la equidad y proporcionalidad de los gravámenes: se trata del IETU.

<sup>11</sup> Los regímenes especiales se refieren a cualquier tratamiento especial a través de deducciones adicionales, créditos fiscales o diferimiento de impuestos, que se otorgan de manera transversal o sectorial y que disminuyen el impuesto a pagar. Los principales sectores que destacan por recibir tratamientos especiales en México son: el primario, autotransporte terrestre de pasajeros y de carga, el inmobiliario, el de la construcción y el educativo (SHCP).

### *Impuesto empresarial a tasa única (IETU)*

Junto con el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), el IETU forma parte del sistema renta que grava a empresas y a personas físicas con actividad empresarial, profesional y de arrendamiento. Es un impuesto mínimo y de control del impuesto sobre la renta empresarial (ISRE).

La introducción de este gravamen se hizo en enero de 2008 en sustitución del impuesto al activo (Impac). Es un impuesto directo de aplicación general, con un mínimo de exenciones, que grava a nivel de la empresa con una tasa uniforme.<sup>12</sup> Su objeto es la percepción efectiva de los ingresos totales por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, con independencia de que dichas actividades se realicen o no en el territorio nacional.

El impacto recaudatorio de este impuesto está asociado, por su estrecha interacción, con la recaudación del ISR y del impuesto a depósitos en efectivo (IDE), de modo que su medición implica evaluar el sistema renta en su conjunto. Al respecto, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para 2008 (primer año de vigencia del IETU) el sistema renta creció casi diez veces lo que creció la economía. El IETU contribuyó a que sin modificaciones de tasa o de reglas, el ISR creciera considerablemente.

Lo anterior implica que cualquier modificación que se pretenda realizar en la estructura del IETU debe considerar el impacto en la re-

<sup>12</sup> La tasa en 2008 fue de 16.5; de 17 en 2009 y de 17.5% a partir de 2010 (SAT, 2013).

caudación del propio impuesto y el impacto en la recaudación del ISR.

### *Impuesto a los depósitos en efectivo (IDE)*

Este impuesto entró en vigor el 1 de julio de 2008. El IDE fue creado con la finalidad principal de evitar la evasión fiscal.<sup>13</sup> Se plantea como un gravamen de control de flujo de efectivo que impacte a quienes obtienen ingresos en efectivo y no son declarados ante las autoridades fiscales. No son sujetos de este impuesto tanto la federación, las entidades federativas, los municipios, las entidades de la administración pública paraestatal y las personas morales con fines no lucrativos. La labor original del IDE no es fortalecer la recaudación,<sup>14</sup> sino fortalecer la fiscalización.<sup>15</sup> Así pues, es un gravamen con objetivos extrafiscales y de control, que en materia impositiva provee información relevante a la autoridad fiscal para el mejor control de las obligaciones a cargo de los contribuyentes.

<sup>13</sup> El impuesto es 100% acreditable contra el pago de ISR. Si después de este acreditamiento hay saldo a favor del contribuyente, se puede compensar contra el pago del IVA. Y si aún existiera saldo a favor, los contribuyentes pueden solicitar al SAT la devolución del pago del IDE. Esto permite fortalecer las labores de fiscalización ya que para solicitar la devolución del IDE pagado es necesario que los datos del contribuyente se encuentren en orden con el SAT. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El impuesto empresarial...*, op. cit.

<sup>14</sup> Sin embargo, con la reforma de 2009 se cambiaron los parámetros del impuesto con el objetivo de una mayor recaudación. Se cambió el umbral de 25 000 a 15 000 pesos y la tasa se incrementó de 2 a 3 por ciento.

<sup>15</sup> Razón por la cual su recaudación ha disminuido en el tiempo y el porcentaje de devoluciones representa casi 90% de la recaudación bruta. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *El impuesto empresarial...*, op. cit.

### *Impuesto al valor agregado (IVA)*

El IVA es un impuesto al consumo que se impone sobre el valor que se agrega a un producto o servicio, conforme se completa cada etapa de su producción o distribución; por tanto, es un impuesto indirecto, es decir, los contribuyentes no lo pagan directamente sino que lo trasladan o cobran a una tercera persona, y quien lo absorbe es el consumidor final del bien o servicio.

Este impuesto fue introducido a México en 1980. Al inicio, su recaudación fue facultad estatal; posteriormente, en 1990, se transfirió al orden federal.

Desde el inicio de su aplicación y hasta 2010, el IVA ha tenido modificaciones en su tasa general y en las características de su aplicación; las principales son: el incremento de 10 a 15 y 16% de la tasa general; el incremento de 6 a 11% en zonas fronterizas del país y las variaciones en los productos con tasa 0% y, en bienes y servicios exentos.<sup>16</sup>

### *Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)*

El IEPS grava la enajenación o importación de diversos bienes y servicios. Se divide en no petrolero y petrolero. El primero abarca la contribución a la recaudación de los IEPS provenientes de bebidas alcohólicas y cerveza, alcohol y mieles incristalizables, tabaco, bebidas

<sup>16</sup> De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los tratamientos preferenciales erosionan la base gravable de este impuesto y, por tanto, disminuyen la recaudación. De hecho, su recaudación respecto al PIB se ha mantenido más por los esfuerzos de fiscalización que por los montos de recaudación. SHCP, *El impuesto empresarial...*, *op. cit.*

energizantes, servicios de juegos con apuestas y sorteos. El IEPS petrolero se refiere al impuesto aplicado a las gasolinas y al diesel.

Al igual que el IVA, el IEPS es un impuesto indirecto, en virtud de que los contribuyentes del mismo no lo pagan directamente sino que lo trasladan o cobran a sus clientes (excepto en importación) y el contribuyente sólo lo reporta al SAT.

Concerniente al efecto recaudatorio del IEPS no petrolero, especialistas argumentan que éste tiene un efecto fiscal limitado pues el gravamen responde a objetivos extrafiscales como la salud y no tanto por consideraciones recaudatorias. Ésa es la razón de imponer tasas tan altas para productos como el cigarro, el alcohol y los refrescos, por ejemplo.

En ambos tipos de IEPS la carga fiscal recae en mayor medida en la población de ingresos medios y altos.

### *Impuesto predial*

El impuesto predial grava una propiedad o posesión inmobiliaria. Su recaudación, administración y fiscalización corresponde al municipio donde se encuentre ubicado el predio (terrenos, edificaciones e instalaciones fijas que constituyan parte del mismo). El monto de este impuesto se calcula tomando como base el valor catastral del inmueble, el cual se determina calculando los valores unitarios del suelo y la construcción, y multiplicando éstos por la superficie de la edificación.

En el contexto de la evolución del federalismo fiscal en México —que busca consolidar la soberanía de la federación y de los estados, así como una relativa autonomía financiera y económica municipal—, en 1983 se modificó el

artículo 115 constitucional, con lo que se otorgó a los municipios el derecho exclusivo para determinar el impuesto predial y el traslado de dominio de bienes inmuebles; de igual forma, se les confirió la facultad para el cobro de derechos derivados de la prestación de servicios públicos.

Actualmente, el impuesto predial participa con un porcentaje bajo de los ingresos municipales; sin embargo, en la situación económica actual, es la fuente de ingresos con mayor potencial de crecimiento.<sup>17</sup>

En esta misma tesitura, por la importancia que reviste el concepto “aportaciones por seguridad social” en la definición de políticas tributarias, a continuación se menciona en qué consiste.

#### *Aportaciones por seguridad social*

El régimen fiscal del gobierno mexicano reconoce el carácter tributario de las aportaciones de seguridad social, lo cual queda establecido en el artículo 2, fracción II, del Código Fiscal de la Federación:

II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

En este caso los contribuyentes son los patrones y los trabajadores. Los beneficiarios son

<sup>17</sup> Primera Convención Nacional Hacendaria, 2004.

los trabajadores que pagan las contribuciones o por quienes se pagan.

De lo anterior se desprende que este tipo de contribuciones no son un impuesto propiamente dicho, aunque en los hechos a la hora de contabilizar el pasivo (deuda al fisco), algunas empresas lo consideren como tal.<sup>18</sup>

### **Problemática actual del sistema tributario en México**

De acuerdo con la SHCP y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), algunos de los principales desafíos que caracterizan al sistema tributario mexicano son:

- Presencia de una fuerte dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos petroleros, que implica sufragar un porcentaje alto de gasto gubernamental con recursos no renovables.
- Requerimientos de gasto que rebasan sustancialmente los ingresos tributarios que actualmente obtiene la hacienda pública.
- Una baja proporción de recaudación tributaria como porcentaje del PIB de México, con respecto de estándares internacionales.
- Un bajo aprovechamiento de algunos impuestos locales e impuestos federales

<sup>18</sup> En la contabilidad, la parte que paga el patrón se considera una deducción para efectos de ISR y acreditamiento del IETU, y la provisión de dicha deducción la mayoría de las empresas (por no decir todas) la manejan, erróneamente, como impuestos por pagar.

coordinados, lo cual origina que su recaudación se encuentre por debajo de la potencial, por ejemplo, el impuesto predial, que representa la fuente de recursos más importante para los gobiernos municipales. Mientras que en otros países el predial es una fuente importante de recursos para los gobiernos locales, en México sólo se recauda 0.2% del PIB.

- Existencia de importantes e ineludibles requerimientos de gasto público en mejoramiento de los servicios de educación y salud asociados a la transición demográfica: en gasto social, para abatir la pobreza; en inversión pública e infraestructura, para generar mayor crecimiento y empleo; en seguridad; en mejoría de otros servicios públicos; en protección al medio ambiente, y para el apoyo a los fondos de pensiones de los trabajadores del Estado.
- Una demanda cada vez más fuerte por parte de la sociedad civil, de rendición de cuentas, eficacia y eficiencia del gasto público.
- La exigencia de la sociedad de una mayor equidad tributaria; esto es, que ante un incremento de impuestos, un mayor número de individuos contribuyan a la recaudación.
- La percepción de la existencia de un sistema impositivo que no reconoce de manera efectiva la capacidad contributiva de las personas con contribuciones directas y que tampoco considera la capacidad de consumo y de generación de riqueza de los distintos sectores de la sociedad para el cálculo de las contribuciones indirectas.

- Se observan limitadas facultades tributarias de los gobiernos locales, las cuales originan la existencia de instrumentos fiscales poco flexibles que les permitan incrementar sus ingresos propios y satisfacer sus necesidades de gasto.
- Son notables las desigualdades en la capacidad recaudatoria per cápita en el país por entidad federativa (donde sólo cuatro entidades concentran más de 50% del monto total recaudado).
- Los ingresos municipales son sumamente dependientes de las transferencias federales; en promedio representan 80% de sus ingresos totales.

### Los temas de la reforma fiscal

Con base en las características del sistema tributario y a partir de la problemática mencionada, la reforma fiscal del sistema tributario mexicano de los últimos 15 años ha consistido en responder al objetivo integral de “reformular la totalidad del ciclo hacendario y atender puntualmente las demandas de la sociedad”<sup>19</sup> y se fundamenta en los siguientes principios:

- a) Sistema tributario. En este punto, el objetivo principal ha sido el de fortalecer las fuentes de ingresos no petroleros y ampliar la cobertura de recaudación, para lo cual, por ejemplo, se introdujo el impuesto empresarial a tasa única (IETU) explicado anteriormente.

<sup>19</sup> Adriana Verónica Hinojosa Cruz, *Aspectos económicos ...*, *op. cit.*

- b) Gasto público. El objetivo es responder a la exigencia de transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público. En este punto se hicieron reformas constitucionales para armonizar la contabilidad en los tres órdenes de gobierno.
- c) Administración tributaria. El propósito principal ha sido facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, combatir la evasión y elusión fiscal, el contrabando y la informalidad para incrementar el número de contribuyentes. En este punto destaca la introducción del impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) como contribución complementaria del ISR y auxiliar en el control de la evasión fiscal.
- d) Fortalecimiento al federalismo. En este punto, la reforma buscó fortalecer a los tres órdenes de gobierno para así transferir la toma de decisiones y los servicios públicos a los gobiernos locales más cercanos a los ciudadanos y, con ello, hacer más eficiente y sostenible el gasto público para elevar la competitividad.

Todo lo anterior muestra que existe una clara concatenación entre las diferentes fuentes de ingresos de la federación, su distribución y administración.

En esencia, las características actuales del sistema tributario responden a mejorar la fiscalización y al incremento de los ingresos mediante la ampliación de la base de contribuciones y no el alza de gravámenes, pues si bien se reportan índices bajos para la contribución al PIB, es un hecho que las tasas de impuestos han

sido bajas con respecto a las mediciones internacionales. Sin embargo, ¿qué sucede con la reforma propuesta el pasado 8 de septiembre?

### **Reforma fiscal propuesta por el Ejecutivo federal en septiembre de 2013**

La propuesta de reforma social y hacendaria<sup>20</sup> que presentó el gobierno federal plantea nueve puntos como base de la política hacendaria:

1. Hacienda pública responsable.
2. Sistema de seguridad social universal.
3. Fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado.
4. Mejorar la equidad.
5. Facilitar el cumplimiento del pago de impuestos.
6. Inducir la formalidad en el empleo.
7. Promover un federalismo que contribuya a fortalecer la recaudación en los tres órdenes de gobierno.
8. Establecer un nuevo régimen fiscal para Pemex.
9. Mejorar la calidad del gasto.

Con estos elementos se espera un decremento paulatino del déficit fiscal, a través de un incremento gradual de los ingresos tributarios, entre 2014 y 2018, y elevar la tasa de crecimiento potencial del PIB a niveles alrededor de 5% hacia 2017, entre otros factores.

Para tales objetivos, entre las estrategias planteadas destacan las siguientes:

<sup>20</sup> Gobierno de la República, *Criterios generales de política económica*, 2014.

- Introducción de diversos impuestos especiales con fines extrafiscales —impuestos para el cuidado del medio ambiente (impuesto al carbono y a los plaguicidas) y la salud (impuesto sobre la producción y servicios a las bebidas azucaradas).
- Conservación de la tasa cero en medicinas y alimentos.
- Eliminación de la tasa preferencial del IVA para la región fronteriza.
- Eliminación de exenciones del IVA (a los servicios de educación, por la enajenación, uso o goce de casa habitación e intereses de créditos hipotecarios, al servicio de transporte público foráneo de pasajeros, etcétera).
- Eliminación de tratamientos especiales y regímenes preferenciales.
- Establecimiento de límites a exenciones y deducciones personales e incremento de la tasa marginal máxima.
- Eliminación del IETU e IDE y nueva ley del ISR.
- Nuevo régimen fiscal de Pemex.
- Trasladar la recaudación del predial a los estados, fortalecer fondos de construcción de infraestructura y mejorar el ejercicio del gasto en educación y salud.
- La amplitud y claridad de la base de contribuyentes y los mecanismos de fiscalización.
- Las afectaciones a los ingresos y gastos de los hogares (especialmente por la vulnerabilidad de caer en la pobreza que puede generar la introducción de nuevos o más altos impuestos, que afectan especialmente a la clase media).
- La sostenibilidad de los ingresos federales para cubrir los compromisos relacionados con los programas sociales propuestos (pensión universal, seguro de desempleo, etcétera), a partir de los gravámenes existentes y del déficit público.
- La efectividad de las nuevas bases impositivas con fines extrafiscales (para la salud y la protección del medio ambiente).
- La progresividad de los impuestos con el objetivo del cumplimiento de la equidad horizontal (garantizar un trato similar a contribuyentes con capacidades similares) como prioridad sobre la equidad vertical (que paguen más los que más ganan).
- La pertinencia del traslado del cobro del impuesto predial a los gobiernos estatales, ante instrumentos poco flexibles de recaudación y distribución de los recursos.

Estos puntos en sí mismos están orientados hacia la constitución de un sistema tributario con las premisas de proporcionalidad, equidad, eficiencia y sencillez que se establecen como las principales para un sistema fiscal sano. Sin embargo, con base en lo expuesto, para el análisis de su pertinencia conviene reflexionar acerca de:

En toda la propuesta se aprecia una preocupación por no afectar a los más pobres (ya existentes); sin embargo, se pierde de vista la posibilidad de una modificación sustancial en el comportamiento del número de personas por decil de ingresos y de una polarización todavía más fuerte de la distribución de la riqueza.

# La distribución de la carga fiscal y los beneficios del gasto público

Efrén Arellano Trejo\*

Este trabajo tiene el objetivo de describir los principales resultados de la evaluación que, por ley, debe realizar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para determinar el impacto que tiene el pago de impuestos y los beneficios recibidos del gasto público, según los distintos niveles de ingreso de la población. Entre las principales conclusiones destaca que la carga tributaria recae principalmente en la población de mayores ingresos; sin embargo, el gasto público tiene importantes sesgos regresivos, es decir, no siempre se beneficia a la población que más lo necesita.

## I. Impuestos y gasto público

El artículo 24 de la Ley de Ingresos de la Federación (para el Ejercicio Fiscal de 2013) establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) debe realizar un estudio

\* Maestro en Comunicación Política por la UNAM. Investigador del Área de Opinión Pública del CESOP. Líneas de investigación: opinión pública, cultura política, análisis de medios de comunicación y seguridad pública. Correo electrónico: [efren.arellano@congreso.gob.mx](mailto:efren.arellano@congreso.gob.mx)

Con la colaboración especial de Ángela Ruiz Dávila.

de ingreso-gasto, a fin de coadyuvar a conocer los efectos de la política fiscal en el ingreso de los distintos grupos de la población. Este estudio debe mostrar el costo que significa para las familias, agrupadas por decil de ingreso, los distintos impuestos y derechos que paguen, así como los bienes y servicios públicos que reciben con recursos federales, estatales y municipales.

La ley estipula que dicho estudio deberá ser entregado a las comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y publicado en la página de Internet de dicha secretaría, a más tardar el 15 de marzo de 2013.

A continuación se ofrece una descripción de los principales resultados de dicho estudio, titulado *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010*, elaborado con base en la información estadística disponible, en ese momento fue la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 (ENIGH 2010).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> SHCP, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010*, México, 2012, disponible en [www](http://www.shcp.gob.mx) (fecha de consulta: agosto de 2013).

Antes de iniciar el desglose de la carga fiscal hay que señalar, tal como se observa en el Cuadro 1, que el impuesto más importante para la recaudación que realiza el gobierno federal es el denominado Sistema Renta (integrado por el ISR, IETU e IDE), que en 2010 aportó 54% de la recaudación tributaria, seguido del IVA (40%) y muy lejanamente por el IEPS (5%). Este cuadro muestra los montos y la estructura de la recaudación tributaria en el periodo 2008-2010.

También es necesario mencionar —tal como lo explica el documento de la SHCP— que la variable utilizada para evaluar el efecto redistributivo de la política fiscal, como una aproximación adecuada del bienestar, fue el ingreso monetario, de tal manera que no se consideraron otros ingresos ni aquellos que representen un cambio en la riqueza.

Con base en esta variable, es posible sostener que el peso relativo de los ingresos por honorarios, actividades profesionales, alquiler

y otras actividades se incrementa conforme aumenta el nivel de ingresos. Así, para el primer decil de ingresos (los más bajos), los salarios representan 67% del total del ingreso, mientras que los demás componentes del ingreso suman el 33% restante. Para el décimo decil (de ingresos más altos) esta estructura es de 47 y 53%, respectivamente.

Este documento señala que la composición global del ingreso muestra que 48% de los ingresos corresponde a salarios, 22% a actividades profesionales, 29% a ingresos por actividades empresariales y cerca de 1% a intereses.

El Cuadro 2 reúne las conclusiones sobre el impacto que tienen los principales impuestos en la población, según sus niveles de ingresos. En la columna 1 se puede constatar que, para todos los casos analizados, en la medida que crece el ingreso de las personas y las familias, crecen sus contribuciones a la recaudación de impuestos. En este caso se observa una ten-

Cuadro 1. Ingresos tributarios del Gobierno Federal (millones de pesos)

Concepto	2008		2009		2010	
	Monto	(%)	Monto	(%)	Monto	(%)
<i>Total</i>	990,112	100	1,128,632	100	1,258,129	100
<i>Tributarios no petroleros</i>	1,207,721	122	1,125,429	100	1,314,282	104
Sistema Renta	626,509	63	594,796	53	679,622	54
Asalariados	265,948	27	264,191	23	297,743	24
Resto <sup>1/</sup>	360,561	36	330,605	29	381,879	30
IVA	457,248	46	407,795	36	504,509	40
IEPS <sup>2/</sup>	49,284	5	47,364	4	60,617	5
Importación	35,783	4	30,196	3	24,531	2
Otros <sup>3/</sup>	38,897	4	45,277	4	45,003	4
<i>Tributarios petroleros</i>	-217,609	-22	3,203	0	-56,153	-4
IEPS, gasolin y diesel	-217,609	-22	3,203	0	-56,153	-4

1/ Incluye el ISR de empresas IETU e IDE.

2/ Considera el IEPS de tabacos, bebidas alcohólicas, cervezas, juegos y sorteos y en 2010 el que se aplica a las redes públicas de telecomunicaciones.

3/ Incorpora el impuesto a la exportación, ISAN, tenencia, accesorios y otros.

Fuente: Tomado de SHCP, *op. cit.*, p. 10.

Cuadro 2. Valoración del impacto de los principales impuestos

<i>Impuesto</i>	<i>Contribución según deciles de ingreso (1)</i>	<i>Impacto en grupos de población (2)</i>	<i>Balance</i>
ISR	El décimo decil es el que soporta la mayor carga del impuesto, entre 49 y 58% del ISR total y 64 y 73% del ISR salarial, para hogares y personas respectivamente.	El 10% de la población de mayores ingresos destina 24% de su ingreso a pagar el ISR total y 9% a pagar el impuesto que se deriva sólo de sueldos y salarios.	Progresivo
Pagos al IMSS	Las contribuciones a la seguridad social se concentran en mayor medida en los deciles de más altos ingresos.	Entre mayor es el ingreso, se destina una menor proporción del mismo para financiar dichas aportaciones.	Progresivo/ Regresivo
IVA	El 62 y 68% de la recaudación del IVA proviene del 30% de la población de mayores ingresos por hogares y personas, respectivamente. En otras palabras, por cada peso que se recauda del IVA del 30% de la población de menores ingresos, el 30% de la población de mayores ingresos aporta 8 y 11 pesos, por hogares y personas, respectivamente.	La incidencia del IVA con respecto al ingreso presenta una tendencia decreciente conforme el ingreso se incrementa, es decir, en la medida que el ingreso es mayor, los hogares de estos deciles destinan una menor proporción de su ingreso a cubrir el impuesto.	Progresivo/ regresivo
IEPS no petrolero (a tabacos, bebidas alcohólicas y tele-comunicaciones)	Sumando la aportación de los deciles VIII, IX y X, éstos concentran 61.4 y 68.1% del impuesto, por hogares y personas, respectivamente.	La proporción del ingreso y del gasto de los hogares que se destina a pagar este impuesto es muy reducida, no llega al 0.1% en el mayor de los casos.	Progresivo

Cuadro 2. Valoración del impacto de los principales impuestos

<i>Impuesto</i>	<i>Contribución según deciles de ingreso (1)</i>	<i>Impacto en grupos de población (2)</i>	<i>Balance</i>
IEPS petrolero (a gasolina y diesel)	Menos de 30% del gasto se realiza por 60% de la población de menores ingresos. En promedio, alrededor de 50% del gasto en estos bienes es ejercido por 20% de la población de mayores ingresos.	No disponible	Muy progresivo
Tenencia e ISAN	Por su estructura y bases gravables, son impuestos que se concentran en la población de más altos ingresos.	No disponible	Progresivo

Fuente: elaboración propia con base en SHCP, *op. cit.*, pp. 12-43.

dencia claramente progresiva, es decir, una tendencia a obtener más recursos de los sectores que tienen mayores ingresos.

Sin embargo, al analizar el impacto que estos gravámenes tienen al interior de estos grupos, se observa que en el caso del IVA existe un comportamiento contradictorio. En efecto, la mayor parte de la recaudación de este impuesto proviene de los tres deciles de mayor ingreso, pero en la medida que crece el ingreso de las familias o personas disminuye la parte proporcional de su ingreso que se destina para pagar dicho impuesto. Por tanto, la generalización o ampliación del IVA hacia otros productos no parece ser una medida totalmente progresiva.

Para el caso del IEPS no petrolero (a tabacos, bebidas alcohólicas y tele-comunicaciones) y el IEPS petrolero (a gasolina y diesel) es posible observar un efecto considerado por Hacienda como “progresivo” y “muy progresivo”, ya que son gravámenes pagados en su mayoría por las familias con los mayores ingresos. Una tendencia similar se observa en los casos de los impuestos de tenencia e ISAN.

## II. La distribución del gasto público federal

En esta sección se describen los resultados obtenidos por la SHCP al analizar la distribución del gasto público por decil de ingreso, en algunos casos se introduce una diferenciación para las áreas rurales y urbanas.

Este análisis se sustenta, en gran medida, en el cálculo y descripción de los coeficientes de concentración, los cuales cuando tienen un valor negativo indican que el gasto gubernamental es progresivo, es decir, que una mayor proporción de éste va dirigido a los hogares de menores ingresos. Si por el contrario, el índice toma un valor positivo, se puede afirmar que el gasto del gobierno es regresivo, pues se estima que una mayor proporción de éste va dirigido a los hogares ubicados en la parte alta de la distribución del ingreso.

De tal manera que el índice de concentración se encuentra acotado entre -1 y 1; donde -1 indica que el 100% del gasto del gobierno va dirigido a los hogares situados en el primer decil de ingreso, y 1 equivale a que el 100% del gasto va dirigido a los hogares ubicados en el décimo decil (el de mayor ingreso).<sup>2</sup>

De acuerdo con la bibliografía disponible sobre el tema, otros estudios como los de John Scott (*Who Benefits from Social Spending in Mexico?*, CIDE, 2001) y del Banco Mundial (*The Distribution of Benefits from Public Expenditure*, 2004) destacan que en México el gasto social se ha incrementado considerablemente y que la progresividad del mismo ha aumentado. Estos análisis se hicieron con la ENIGH 1996 y 2002, respectivamente.

Como se detalla más adelante, los hallazgos del Banco Mundial coinciden con las conclusiones del documento de la SHCP de 2013. El organismo internacional encontró que las transferencias entregadas a través del programa de desarrollo humano Oportunidades y el gasto en educación primaria y secundaria contribuyen a reducir la desigualdad en la distribución del ingreso. En tanto, reportó regresividad en el subsidio eléctrico en tarifas domésticas, la educación superior

<sup>2</sup> La descripción precisa y la metodología para calcular estos coeficientes se encuentra en SHCP, *op. cit.*, pp. 45 y 101-102.

y el pago de sistemas de seguridad social. El estudio concluye que, considerando el efecto distributivo de los impuestos, el efecto del gasto social favorece la redistribución del ingreso.

En el Informe sobre Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas para México, correspondiente a 2011, hay evidencia de que los recursos destinados para los niveles de educación primaria y secundaria son progresivos y los recursos para los niveles de educación media superior y superior son regresivos, aunque se observa una reducción en la regresividad desde 1992.

También se señala que los servicios de salud a la población asegurada en instituciones públicas como el IMSS, ISSSTE y Pemex, así como los subsidios a las tarifas eléctricas residenciales y a las gasolinas, muestran regresividad.

#### *Análisis por tipo de gasto*

De acuerdo con el análisis de la SHCP, el gasto destinado a la educación preescolar, primaria y secundaria, así como el asignado para las becas del programa Oportunidades y las distribuidas en las escuelas rurales tienen un importante efecto progresivo.

Sin embargo, tal como se puede observar en el Cuadro 3, el efecto re-distributivo del gasto educativo disminuye en los siguientes niveles escolares: es neutral en la educación media superior y regresivo en la educación superior (con excepción del gasto en educación técnica profesional y media superior en las zonas rurales, las cuales tienen un balance progresivo).

#### *Impacto de los servicios de salud y pensiones*

El gasto público y privado en salud —señala el documento de la SHCP— ha crecido significativamente en los últimos años como proporción del PIB, al pasar de 5.1 a 6.5% entre 1996 y 2005. Sin embargo, este gasto se encuentra por debajo del promedio de los países latinoamericanos (7%) y de la OCDE (9%).

Esto significa que el acceso a servicios de salud en México aún depende en forma preponderante de la capacidad privada de compra de los hogares. Dada la distribución del ingreso de los hogares en México, según el documento de Hacienda, “existe una distribución excepcionalmente desigual en el acceso a bienes y servicios de salud, situación que se agrava al considerar las desigualdades horizontales y verticales en la distribución de los recursos públicos”.<sup>3</sup>

En este contexto, tal como se puede observar en el Cuadro 4, el gasto destinado a las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE y servicios médicos de Pemex) resulta regresivo, ya que la mayor parte de estos recursos benefician a la población ubicada en los cuatro deciles de mayor ingreso. El documento de la SHCP señala que esto es un reflejo de las condiciones del mercado laboral en México, ya que los hogares de menores ingresos generalmente trabajan en el sector informal, por lo cual no cuentan con las prestaciones de seguridad social y son las que tradicionalmente reciben una menor atención médica. A lo anterior hay que agregar que las aportaciones a las pensiones del IMSS e ISSSTE también tienen un carácter “muy regresivo”, ya que 70% de este gasto se

<sup>3</sup> SHCP, *op. cit.*, p. 60.

Cuadro 3. Impacto del gasto público en servicios educativos

<i>Instrumento</i>	<i>Distribución</i>	<i>Coefficiente de concentración</i>	<i>Balance</i>
Becas educativas del programa Oportunidades	El 65.3% de los recursos de este programa se concentran en los primeros tres deciles de ingresos.	-0.50	Altamente progresivo
Becas de escuelas públicas en áreas rurales	No detallado	-0.21	Progresivo
Gasto público en servicios educativos	El gasto se concentra en mayor proporción en 30% de la población con menores ingresos, con casi 40% del total del gasto. Del total del gasto, 75.5% se concentra en las zonas urbanas.	-0.17 (nacional), -0.5 (rural)	Progresivo a nivel nacional; altamente progresivo en zonas rurales.
Gasto público en educación básica (preescolar, primaria y secundaria)	Se concentra principalmente en la población de menores ingresos.	-0.31 (preescolar), -0.31 (primaria), -0.22 (secundaria)	Progresivo
Gasto en educación media superior en zonas rurales		-0.34	Progresivo
Gasto en educación técnica profesional en zonas rurales	No detallado	-0.12	Progresivo
Becas de escuelas públicas	La mayor parte de estas becas son recibidas por la población de los deciles con ingresos medios.	0.06	Neutral

Cuadro 3. Impacto del gasto público en servicios educativos

<i>Instrumento</i>	<i>Distribución</i>	<i>Coefficiente de concentración</i>	<i>Balance</i>
Gasto en educación media superior	No detallado	-0.05	Neutral
Gasto en educación técnica profesional	No detallado	0.20	Regresivo
Becas privadas	Se distribuyen en zonas urbanas con población de ingresos altos	0.45	Altamente regresiva
Gasto en educación superior	La mayor parte del gasto (96%) se concentra en zonas urbanas. Además, 62.8% del gasto total se concentra en 20% de la población con ingresos más altos.	0.60	Regresivo

Fuente: elaboración propia con base en SHCP, *op. cit.*, p. 53.

Cuadro 4. Impacto del gasto público en servicios de salud y pensiones

<i>Instrumento</i>	<i>Distribución</i>	<i>Coficiente de concentración</i>	<i>Balance</i>
Seguro Popular a nivel nacional	Los dos deciles de mayores ingresos contribuyen al Seguro Popular en 48.2%, mientras que 20% de los hogares de menores ingresos aportan 12.6% del total.	-0.48	Progresivo
Gasto monetario en servicios de salud	No detallado		
Nacional	No detallado	0.05	Neutral
Urbano	No detallado	0.14	Regresivo
Rural	No detallado	-0.32	Muy progresivo
IMSS en el sector rural	No detallado	-0.04	Ligera progresividad
IMSS	53% del gasto se concentra en los cuatro deciles con mayor ingreso.	0.20	Regresivo
ISSSTE	75% del gasto se concentra en los cuatro deciles con mayor ingreso.	0.45	Regresivo
ISSSTE estatal	71% del gasto se concentra en los cuatro deciles con mayor ingreso.	0.39	Regresivo
Pemex	72% del gasto se concentra en los cuatro deciles con mayor ingreso.	0.40	Regresivo
Aportaciones a las pensiones del IMSS e ISSSTE	Los tres deciles de mayor ingreso concentran más de 70% del gasto total en pensiones.	0.59	Muy regresivos

Fuente: elaboración propia con base en SHCP, *op. cit.*, pp. 59-65.

concentra en la población ubicada en los tres deciles de mayor ingreso.

Frente a esta notable desigualdad, en 2004 se creó el Sistema de Protección Social en Salud, del cual forma parte el Seguro Popular, como un mecanismo para proveer servicios de salud mediante un paquete básico, así como los medicamentos asociados a algunas intervenciones. Como se puede observar en el Cuadro

4, este sistema introdujo un carácter progresivo en un sistema poco equitativo.

*Impacto de la distribución de subsidios directos*

Como se puede observar en el Cuadro 5, la aplicación de los subsidios directos, sobre todo de aquellos que están focalizados, tiene

Cuadro 5. Impacto del gasto público aplicado en la distribución de subsidios directos

<i>Instrumento</i>	<i>Distribución</i>	<i>Coficiente de concentración</i>	<i>Balance</i>
Oportunidades	64% del gasto lo concentran los tres primeros deciles	-0.45	Muy progresivo
70 y más	59% del gasto se concentra en los cuatro deciles de menor ingreso.	-0.25	Muy progresivo
Apoyo alimentario	63% del gasto se concentra en los cuatro deciles de menor ingreso.	-0.28	Muy progresivo
Empleo temporal			
Nacional	76.3% se concentra en el ámbito rural y 23.7% en el urbano.	-0.37	Muy progresivo
Urbano		0.13	Regresivo
Rural		-0.53	Muy progresivo
Procampo (nacional)	El número de beneficiarios en los primeros cinco deciles tiene prácticamente la misma proporción que los beneficiarios de los cinco últimos deciles de ingreso.	0.03	Ligeramente regresivo
Subsidio eléctrico para uso residencial	Las personas de mayores ingresos reciben un mayor subsidio, en respuesta a un consumo mayor. El 30% de los hogares con mayores ingresos recibe 46% del gasto destinado al subsidio eléctrico, mientras que 30% de los hogares de menores ingresos reciben 18% del subsidio eléctrico (en algunos casos no tienen siquiera acceso a la energía eléctrica).	0.23	Muy regresivo

Fuente: elaboración propia con base en SHCP, *op. cit.*, pp. 67-77.

una tendencia de distribución principalmente progresiva. Así ocurre con los programas Oportunidades, 70 y más, Apoyo alimentario y Empleo temporal, que distribuyen la mayor parte de sus recursos entre la población de los tres y cuatro deciles de menor ingreso.

Por el contrario, un subsidio generalizado, como el aplicado al consumo residencial de electricidad, tiene un efecto regresivo. En este caso, 30% de los hogares con los mayores ingresos reciben casi la mitad de estos recursos; en tanto, 30% de los hogares de menores ingresos reciben 18% del subsidio eléctrico.

### III. Conclusiones

En términos generales —tal como lo destaca el documento de Hacienda— la relación entre carga fiscal y distribución del presupuesto resulta progresiva. Así, mientras que para el primer decil (los de menores ingresos) la carga fiscal fue de 14% de su ingreso autónomo, el gasto público equivalió a 183%. En tanto, para el décimo decil (los de mayores ingresos) la carga fiscal también fue de 14%, pero la asignación del gasto público fue equivalente a 6% de su ingreso.

Según los cálculos ofrecidos en este documento, la contribución de la población ubicada en el décimo decil de ingreso varía entre 39 y 47% de la recaudación; en tanto que los cinco primeros deciles aportan entre 11 y 14% del total.

Por lo que se refiere a los efectos del gasto público, según la SHCP, el gasto público en educación, becas, salud, pensiones, transferencias y otros subsidios, se distribuye de forma ligeramente neutral entre los deciles de ingreso. En tanto, es posible observar progresividad en los programas de becas educativas, ya sea por parte del programa Oportunidades o por las otorgadas por el gobierno federal.

El cuanto al gasto destinado por nivel de escolaridad, el nivel básico tiene una distribución muy progresiva. En menor medida, pero aún progresivo, está el gasto destinado al nivel de bachillerato; sin embargo, el nivel superior es sumamente regresivo en su distribución del gasto.

En el rubro de salud, el gasto destinado a la población asegurada por parte del IMSS y el ISSSTE es regresivo en términos absolutos, así como los servicios hospitalarios, según el balance de Hacienda. Ante ello, el Seguro Popular ha introducido un elemento progresivo en esta importante materia.

# Rubros de gasto corriente monetario trimestral promedio por decil y cómo afectaría su gasto la imposición del IVA en algunos rubros

Francisco J. Sales Heredia\*

Los datos de pobreza para el año 2012 —según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) basados en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto— muestran que este grupo de la población se mantiene en torno a 53 millones de personas. Las propuestas de reforma al régimen fiscal presentadas por el Ejecutivo, el 8 de septiembre, establecen una serie de modificaciones que afectan el ingreso de la población en su conjunto, redistribuyéndolo entre los distintos grupos de la población y mejorando potencialmente la situación de los más pobres.

Las propuestas imponen mayores cargas fiscales a aquellos con mayores recursos, mantienen la carga fiscal a los grupos intermedios y aumentan la transferencia del Estado a los grupos con menores recursos, principalmente, y al conjunto de la población económicamente activa, al proponer el Ejecutivo al Constituyente Permanente, la reforma a la Constitución para incorporar el derecho a una pensión

no contributiva para mayores de 65 años y el derecho a un seguro de desempleo para los trabajadores formales.

Fundamentalmente, las medidas propuestas disminuyen los regímenes especiales en el sistema renta, es decir, se eliminan el IETU (Impuesto Empresarial a Tasa Única) y el IDE (Impuesto a los Depósitos en Efectivo) y se eleva la tasa del impuesto sobre la renta para aquellos que ingresen más de 500 mil pesos anuales llegando a 32% de su ingreso. Igualmente se gravarán con 10% los ingresos financieros por venta de acciones y se limitarán las deducciones tanto para personas morales como físicas, a ciertos límites. En el caso de las personas morales no se podrá deducir al 100% la inversión en activos fijos en el primero año, sino la depreciación. Y para las personas físicas, topan las deducciones a un monto de 47 mil pesos anuales o el 10% del ingreso anual, el monto menor. También se eliminan una serie de deducciones fiscales a las empresas y se gravan las ganancias de la actividad minera.

Aunado a lo anterior se propone una pensión universal de 1 092 pesos a los mayores de 65 años que no tengan derecho a la seguridad social y que ingresen menos de 15 mil pesos

\* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Warwick, Inglaterra. Director del Área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: filosofía política, justicia distributiva, energía y pobreza. Correo electrónico: francisco.sales@congreso.gob.mx

mensuales. Asimismo, se propone un seguro de desempleo para el sector formal.

En el gasto se propone la misma tasa de IVA de 16% en todo el país y se gravan con IVA los servicios educativos, el transporte foráneo, las bebidas con azúcar, las transacciones inmobiliarias y el pago de intereses por concepto de hipoteca en aquellos bienes raíces que no sean de interés social.

La suma de estas propuestas, y otras, son claramente progresivas en el primer momento de recaudación, en el sentido de que imponen una mayor carga fiscal a aquellos con ingresos altos y transfieren recursos directos a un sector en pobreza: los adultos mayores sin pensión. Además, potencialmente redistribuye los recursos adquiridos con fines sociales. Sin embargo, para saber si es progresivo en el mediano plazo se requiere hacer un modelo de la economía que contabilice las decisiones de compra, venta e inversión a partir de los nuevos incentivos y costos fiscales; tal modelo se vuelve muy complejo y, por tanto, en lo que sigue se asume que la estructura de la reforma es redistributiva y busca la equidad entre los grupos.

Es claro que el Ejecutivo espera que el impulso a la economía en general provenga de las nuevas oportunidades creadas en el nuevo entorno de inversión propuesto por otras reformas y no necesariamente por las reformas hacendarias, reformas recientes como la laboral, la de telecomunicaciones y la energética, al igual que inversiones en infraestructura y educación.

Ahora bien, para apreciar parcialmente la forma en que estas propuestas afectan el ingreso disponible de los ciudadanos, primero es necesario considerar el ingreso y el gasto co-

rriente de los hogares en México. La información más reciente que poseemos y con la cual se estimó la propuesta de reforma se basa en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2012.

En lo que sigue se describirá el ingreso y el gasto, ambos de carácter corriente trimestral monetario, por rubro de gasto. Los datos proporcionados por la encuesta se refieren al gasto e ingreso neto de los hogares, es decir, después de impuestos.

En la Tabla 1 resalta inmediatamente que los deciles con menos ingresos monetarios destinan un mayor porcentaje de su gasto al rubro de alimentos dentro de casa, comparativamente con los deciles de mayores ingresos; sin embargo, antes de remarcar las diferencias entre deciles, es necesario apuntar que nuestro país es altamente desigual, por ejemplo, los dos primeros deciles concentran 3.4% del ingreso y 6.6% del gasto total de los hogares, mientras que los dos últimos concentran 54.4% del ingreso y 45.3% del gasto; así, una tasa impositiva afectaría de forma diferente a los hogares y recaudaría mucho más en los deciles con mayores ingresos.

Resalta en los datos mostrados una similar proporción del gasto destinado a muy diversos rubros, quizá señalando un ajuste del gasto proporcional disponible a diversos servicios y bienes necesarios a todos y consumidos con diferentes precios, por supuesto. Por ejemplo, la proporción del gasto destinado a los servicios a la vivienda que incluye los gastos en energía es muy similar en todos los deciles; sin embargo, el decil con mayores ingresos gasta trimestralmente 4 419 millones de pesos y los hogares con menos ingresos gastan 556 millones trimestralmente; denotativo de la alta desigual-

Tabla 1. Media del ingreso y gasto corriente monetario trimestral por hogar, decil y porcentaje del gasto por rubro, 2012

	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>	<i>VI</i>	<i>VII</i>	<i>VIII</i>	<i>IX</i>	<i>X</i>	
Ingreso Corriente Monetario Trimestral (Pesos de 2012)	3,163.70	7,144.15	10,334.71	13,770.47	17,490.71	21,706.84	27,325.29	35,428.39	49,740.09	113,188.55	
Gasto Corriente Monetario Trimestral (Pesos de 2012)	6,517.00	10,469.12	12,876.76	15,042.63	17,912.97	20,940.56	24,762.49	31,385.15	39,944.57	75,765.76	
Porcentaje del ccMT	Suma de alimentos	44.26%	38.39%	36.03%	35.05%	32.57%	31.09%	26.94%	23.43%	20.15%	12.70%
	Bebidas	3.50%	3.59%	3.22%	3.38%	3.44%	2.99%	2.96%	2.45%	2.40%	1.73%
	Alimentos fuera del hogar	4.22%	5.75%	6.88%	5.67%	6.17%	6.11%	6.93%	7.89%	8.45%	8.23%
	Tabaco	0.39%	0.22%	0.18%	0.26%	0.29%	0.34%	0.35%	0.38%	0.25%	0.31%
	Vestido y calzado	3.73%	4.00%	4.91%	4.52%	5.27%	4.89%	4.70%	5.75%	5.13%	5.44%
	Vivienda	9.42%	9.85%	8.99%	9.89%	10.19%	9.31%	9.75%	8.09%	8.44%	8.28%
	Atención primaria y hospitalaria	2.27%	2.13%	2.72%	1.96%	2.17%	1.93%	2.28%	1.78%	1.67%	2.47%
	Medicamentos sin receta	0.31%	0.49%	0.25%	0.31%	0.49%	0.36%	0.28%	0.40%	0.24%	0.36%
	Transporte público	5.24%	6.60%	6.59%	6.40%	6.40%	6.73%	6.09%	5.47%	4.29%	1.57%
	Suma de transporte y comunicaciones	8.05%	8.75%	9.83%	11.37%	13.05%	14.84%	17.89%	20.51%	24.82%	26.59%
	Educación	4.36%	5.27%	5.70%	7.99%	6.93%	7.54%	9.23%	11.05%	8.75%	12.26%
	Esparcimiento	0.90%	1.13%	1.77%	1.66%	2.15%	2.57%	2.84%	3.28%	4.13%	4.86%
	Paquetes turísticos	0.46%	0.16%	0.50%	0.39%	0.25%	0.49%	0.53%	0.88%	0.69%	2.01%
	Transferencias de gasto	1.69%	3.76%	1.69%	2.03%	2.07%	2.58%	2.19%	2.59%	4.00%	6.56%
Gastos Personales	7.28%	6.71%	7.94%	7.01%	7.10%	7.17%	7.21%	7.42%	7.51%	7.39%	

Nota: cada decil está conformado por el 10% de los hogares, ordenados por su ingreso corriente monetario trimestral.  
Fuente: cálculos propios a partir de la ENIGH 2012, INEGI.

dad. Sucede el mismo fenómeno con los gastos en atención primaria y hospitalaria, medicinas sin receta, en tabaco y en gastos personales, donde los hogares en cada decil destinan una proporción de su gasto similar a estos rubros, no obstante el diferencial del monto gastado.

En un grupo de rubros de gasto se duplica la proporción del gasto entre deciles, por ejemplo en bebidas, alimentos fuera del hogar, vestido y calzado, y curiosamente, paquetes turísticos. Un tercer grupo triplica y cuadruplica el gasto entre el decil con menor ingreso y el decil con mayor ingreso; se trata del transporte público donde aquellos con menos recursos destinan mayores recursos, y en alimentos. Se podría decir que, en lo esencial, el gasto no puede ser ajustado a una proporción sino que se requiere adquirir lo necesario, no importando el precio; el inverso de gasto sucede en lo relacionado con transporte privado y comunicaciones, así como en esparcimiento, donde aquellos con mayores ingresos cuadruplican el gasto. Solamente en un rubro las diferencias se disparan seis veces: las transferencias de gasto. Éstas se refieren a lo que los hogares destinan a ayudar a los demás.

En lo que respecta a los rubros del gasto del hogar que se proponen serán gravados con el IVA, tanto el transporte foráneo, como los servicios educativos y algunas transferencias a terceros tendrán un mayor efecto en los deciles con mayores ingresos dada la mayor proporción de su gasto destinado a ello.

Uno de los aumentos más polémicos por su impacto en la clase media —según los diarios— es el de los servicios educativos. Tanto las colegiaturas, como la inscripción y los materiales escolares serían gravados, entre otros rubros de los servicios educativos. En la Tabla

2 se analiza el porcentaje del gasto dedicado a estos bienes, por cada decil de aquellos hogares que destinan parte de su gasto al consumo de tales productos. La propuesta del Ejecutivo considera como uno de los objetivos de la reforma social y hacendaria que, dado que la mayoría del gasto se ubica en el decil con mayores ingresos, se requiere que la incidencia del pago de impuestos se concentre en estos hogares.

También la Tabla 2 muestra que todos los deciles gastan en colegiatura, inscripción y material escolar en la suma del gasto en los niveles de preprimaria hasta posgrado, aun los más pobres; aunque el porcentaje de los hogares que desembolsan en estos bienes aumenta según aumenta el ingreso: en el decil más pobre sólo 16.6% de los hogares gastan, y en el decil más rico representa el 43.5%. Es notable, que desde el IV decil, más de la tercera parte de los hogares destinan una proporción de su gasto a dichos bienes. Ahora que, los hogares de los primeros nueve deciles con gasto en estos rubros destinan, en promedio, una cifra similar a estos bienes: alrededor de 13%. Sin embargo, el último decil destina el 21% de su gasto a este rubro. Al sumar lo gastado por todos los hogares, entre los deciles VIII, IX y X suman 72% del total. Al imponer un IVA de 16% a los servicios educativos, por supuesto que aumenta la proporción del gasto destinado a este fin. Haciendo un cálculo rápido solamente en estos tres rubros, colegiatura, inscripción y materiales escolares, el gobierno recaudaría, únicamente del X decil, 3 500 millones de pesos trimestralmente.

Ahora bien, hay hogares con varios hijos o donde los padres aún estudian. La suma de estos gastos puede aumentar el gasto proporcional por hogar. En la Tabla 3 puede obser-

Tabla 2. Media del gasto corriente monetario trimestral y porcentaje de hogares con gasto por decil en colegiatura, así como el porcentaje del gasto destinado a este rubro (sin IVA y con IVA)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Media del Gasto Corriente Monetario Trimestral (Pesos de 2012)	6,517.00	10,469.12	12,876.76	15,042.63	17,912.97	20,940.56	24,762.49	31,385.15	39,944.57	75,765.76	25,554.88
Hogares por decil	3,171,070	3,116,582	3,069,141	3,150,424	3,150,233	3,153,778	3,141,377	3,168,547	3,146,949	3,151,693	31,559,379
Porcentaje de hogares con gasto en rubro	16.6%	23.5%	29.6%	34.2%	36.5%	36.9%	37.0%	41%	38.6%	43.5%	33.6%
% del gasto del hogar destinado a este rubro	14.6%	12.0%	10.6%	13.4%	10.8%	12.1%	15.5%	18.9%	15.6%	21.0%	19.0%
Colegiatura, inscripción y material escolar	16.9%	13.9%	12.2%	15.5%	12.5%	14.0%	17.9%	21.9%	18.2%	24.3%	22.0%
Colegiatura, inscripción y material escolar más IVA											

Nota: cada decil está conformado por el 10% de los hogares, ordenados por su ingreso corriente monetario trimestral. Fuente: cálculos propios a partir de la ENIGH 2012, INEGI.

Tabla 3. Porcentaje de hogares por decil que destinan recursos al pago de colegiatura, por número de pagos a distintos niveles, 2012

	Decil										Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	
Sin gasto en colegiatura	<b>83.36%</b>	<b>76.55%</b>	<b>70.41%</b>	<b>65.81%</b>	<b>63.45%</b>	<b>63.12%</b>	<b>63.02%</b>	<b>59.05%</b>	<b>61.37%</b>	<b>56.52%</b>	<b>66.25%</b>
Preprimaria	1.91%	<b>2.81%</b>	<b>4.08%</b>	2.68%	3.50%	<b>5.61%</b>	2.56%	<b>4.78%</b>	3.93%	2.96%	<b>3.48%</b>
Preprimaria y Primaria	<b>2.29%</b>	1.37%	2.61%	2.28%	1.21%	1.45%	1.39%	1.23%	1.30%	3.34%	1.84%
Primaria, Primaria y Secundaria	0.03%	0.12%	0.61%	0.55%	0.33%	0.53%	0.77%	0.70%	0.51%	0.23%	0.44%
Preprimaria, Primaria, Secundaria y Preparatoria			0.36%	0.25%		0.11%	0.37%			0.30%	0.14%
Preprimaria, primaria y Profesional							0.23%	0.16%	0.47%	0.87%	0.17%
Prepri y Secundaria	0.11%	0.34%	0.39%	0.63%	0.16%	0.44%	0.58%	0.46%	0.29%	0.45%	0.39%
Preprimaria, Secundaria y Preparatoria		0.06%		0.03%		0.04%	0.18%	0.49%	0.18%		0.10%
Preprimaria y Preparatoria		0.10%	0.11%				0.27%	0.16%	0.23%	0.89%	0.18%
Preprimaria y Profesional				0.03%		0.21%	0.07%	0.19%	0.42%	0.57%	0.15%
Primaria	<b>5.80%</b>	<b>9.48%</b>	<b>9.37%</b>	<b>12.14%</b>	<b>11.81%</b>	<b>8.10%</b>	<b>7.95%</b>	<b>9.18%</b>	<b>8.49%</b>	<b>6.18%</b>	<b>8.85%</b>
Primaria y Secundaria	1.10%	<b>3.21%</b>	<b>3.09%</b>	3.31%	<b>3.73%</b>	3.82%	2.91%	2.75%	2.43%	2.66%	2.90%

...continuación

Primaria, Secundaria y Preparatoria	0.27%	0.27%	0.48%	0.61%	0.73%	0.74%	1.37%	0.36%	0.71%	0.56%	0.61%
Primaria y Preparatoria	0.55%	0.68%	0.79%	1.61%	1.12%	1.99%	2.25%	1.34%	0.19%	1.27%	1.18%
Primaria, Preparatoria y Profesional		0.07%				0.23%	0.10%	0.25%	0.17%	0.18%	0.10%
Primaria y Profesional			0.13%	0.02%	0.13%	0.20%	0.33%	0.11%	0.99%	0.58%	0.25%
Secundaria	<b>2.54%</b>	2.25%	2.85%	3.07%	<b>5.54%</b>	2.66%	3.28%	2.80%	2.48%	2.52%	3.00%
Secundaria y Preparatoria	0.44%	0.35%	0.46%	1.17%	1.12%	1.93%	1.27%	2.09%	1.71%	1.81%	1.24%
Secundaria, Preparatoria y Profesional			0.02%	0.04%	0.13%	0.04%	0.66%	0.02%	0.06%	0.39%	0.14%
Secundaria y Profesional			0.08%	0.58%	0.18%	0.28%	0.63%	0.50%	1.39%	0.67%	0.43%
Preparatoria	1.23%	1.17%	1.98%	<b>3.41%</b>	3.09%	<b>4.85%</b>	<b>4.70%</b>	4.12%	<b>4.71%</b>	<b>3.51%</b>	3.28%
Preparatoria y Profesional			0.20%	0.50%	0.34%	0.48%	0.80%	1.96%	1.53%	1.97%	0.78%
Profesional	0.32%	0.92%	1.42%	1.06%	2.85%	3.01%	<b>3.78%</b>	<b>6.43%</b>	<b>5.47%</b>	<b>9.65%</b>	<b>3.50%</b>
Posgrado		0.27%			0.12%	0.05%	0.12%	0.39%	0.19%	0.62%	0.18%

Nota: cada decil está conformado por el 10% de los hogares, ordenados por su ingreso corriente monetario trimestral, las negritas señalan el mayor porcentaje de niveles por decil.

Fuente: cálculos propios a partir de la ENIGH 2012, INEGI.

vase el número de niveles en los que afirman los hogares erogar recursos en estos rubros. Es claro que 12% de estudiantes en educación privada en todos los niveles se concentran en los deciles con mayores recursos; sin embargo, es evidente que los deciles con menos recursos concentran su gasto en la educación básica.

De forma ilustrativa se presenta el cálculo para el rubro de medicinas, tanto con receta como sin receta. En este caso 45% del total de los hogares gastan en medicinas; aun los más pobres erogan un porcentaje de su ingreso en medicamentos, que, aunque pequeño, es representativo. Claramente el IVA en medicinas hubiera afectado a todos los grupos y especialmente al 37% de los hogares más pobres que gasta en ellas (Tabla 4).

En el caso del IVA al transporte foráneo éste afectaría proporcionalmente mucho más a los deciles con mayores recursos, a pesar de que aun en este grupo sólo la tercera parte de los hogares reportan gastos por este concepto; en éste es claro que los que gastan se ajustan a

un porcentaje de su gasto total monetario ya que proporcionalmente el gasto es muy similar entre deciles.

## **Comentarios conclusivos**

Al aprobar las leyes propuestas por el Ejecutivo relacionadas con el ingreso y gasto del país, el Congreso realiza una de sus responsabilidades primordiales, expresa sus prioridades de justicia social. Dado que los representantes populares son parte de nuestro estado democrático, por extensión, el voto de la mayoría define el equilibrio de cargas y beneficios que los ciudadanos enfrentarán de hoy en adelante. Ahora bien, la suerte que corra el nuevo equilibrio de cargas y beneficios expresadas en las leyes, depende de cómo los cálculos de ingreso y de gasto son justificados ante los ciudadanos. La total comprensión por parte de los ciudadanos, del equilibrio resultante, es crucial para legitimar el voto de los representantes.

Tabla 4. Media del gasto corriente monetario trimestral y porcentaje de hogares con gasto por decil en medicinas, así como el porcentaje del gasto destinado a este rubro (sin IVA y con IVA)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Total
Media del Gasto Corriente Monetario Trimestral (Pesos de 2012)	6,517.00	10,469.12	12,876.76	15,042.63	17,912.97	20,940.56	24,762.49	31,385.15	39,944.57	75,765.76	25,554.88
Hogares por decil	3,171,070	3,116,582	3,069,141	3,150,424	3,150,233	3,153,778	3,141,377	3,168,547	3,146,949	3,151,693	31,559,379
Porcentaje de hogares en el decil con gasto en rubro	12.4%	15.3%	13.2%	13.5%	14.9%	12.0%	16.0%	18%	22.9%	33.3%	17.1%
% del gasto medio del hogar destinado a este rubro	3.9%	3.2%	3.0%	3.5%	3.3%	3.0%	2.7%	2.4%	3.2%	4.7%	4.8%
Transporte foráneo más IVA	4.5%	3.7%	3.5%	4.0%	3.8%	3.5%	3.1%	2.8%	3.7%	5.4%	5.5%

Nota: cada decil está conformado por el 10% de los hogares, ordenados por su ingreso corriente monetario trimestral. Fuente: cálculos propios a partir de la ENIGH 2012, INEGI.

Tabla 5. Media del gasto corriente monetario trimestral y porcentaje de hogares con gasto por decil en transporte foráneo, así como el porcentaje del gasto destinado a este rubro (sin IVA y con IVA)

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Tótal
Media del Gasto Corriente Monetario Trimestral (Pesos de 2012)	6,517.00	10,469.12	12,876.76	15,042.63	17,912.97	20,940.56	24,762.49	31,385.15	39,944.57	75,765.76	25,554.88
Hogares por decil	3,171,070	3,116,582	3,069,141	3,150,424	3,150,233	3,153,778	3,141,377	3,168,547	3,146,949	3,151,693	31,559,379
Porcentaje de hogares con gasto en rubro	37.7%	43.3%	39.0%	39.3%	43.5%	44.4%	44.6%	49%	51.1%	60.8%	45.0%
% del gasto medio del hogar destinado a este rubro	3.9%	3.2%	2.6%	2.7%	2.3%	2.3%	2.1%	1.9%	1.6%	1.7%	2.2%
Medicinas sin y con receta											
Medicinas sin y con receta más IVA	4.5%	3.8%	3.0%	3.1%	2.7%	2.6%	2.5%	2.2%	1.9%	2.0%	2.6%

Nota: cada decil está conformado por el 10% de los hogares, ordenados por su ingreso corriente monetario trimestral.  
Fuente: cálculos propios a partir de la ENIGH 2012, INEGI.

# La debilidad fiscal de las haciendas estatales

Salvador Moreno Pérez\*

## Introducción

Los impuestos históricamente se han usado como instrumento de las políticas en más de una vertiente. Aunque, por parte de los gobiernos siempre existe tensión entre la necesidad de incrementar las contribuciones para la hacienda pública y, al mismo tiempo consolidar un sistema que fortalezca la actividad económica. Un régimen impositivo eficiente puede incentivar la atracción de inversión directa y, por consiguiente, el desarrollo económico.

Uno de los temas relevantes en México es la relación entre el gobierno federal y las haciendas estatales y municipales como aspecto clave del federalismo fiscal. En teoría, desde el siglo pasado se inició un proceso de descentralización fiscal que tenía la finalidad de aumentar la autonomía de las haciendas estatales. No obstante, los hechos demuestran que existe una centralización de las fuentes de ingresos a nivel federal, lo que ha provocado una fuerte dependencia financiera de las entidades federativas con respecto a la federación.

En ese sentido, un estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) sobre el gasto público en México demostró la debilidad fiscal de las haciendas estatales mediante un ejercicio donde supone que todas las entidades federativas y el Distrito Federal se convirtieran en pequeños países. El resultado fue que sólo 14 de ellas sobrevivirían financieramente; el resto tendría que incrementar impuestos, reducir gasto o una combinación de ellas. Ello significa que 14 entidades son las que redistribuyen el ingreso a las 18 restantes para que sean viables financieramente, en términos de coordinación fiscal.<sup>1</sup>

El Imco señala que “el Sistema de Coordinación Fiscal tiene como objetivo sentar las bases para lograr un federalismo cooperativo donde se disminuyan las asimetrías económicas entre las distintas regiones del país. En este intento por resarcir las desigualdades regionales se ha agudizado el centralismo tributario y se ha generado una fuerte dependencia financiera de los estados hacia la federación”.<sup>2</sup>

Los estudiosos en la materia han demostrado que los niveles de recaudación en

\* Maestro en Desarrollo Urbano por el Colegio de México. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, migración, vivienda, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@congreso.gob.mx

<sup>1</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Competitividad Estatal 2010, *La caja negra del gasto público*, México, 2010, p. 55.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 67.

México son considerablemente inferiores en comparación con los reportados tanto por las economías de América Latina como por los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Para nuestro país los ingresos fiscales en 2005 representaron sólo 19.9% del PIB frente al 35.9% de promedio en la OCDE.<sup>3</sup>

Los sistemas tributarios son diferentes en cada entidad federativa; sin embargo —afirma el Imco—, todos coinciden en su poca efectividad. Por lo anterior, en el presente artículo se revisa de forma general los esquemas de recaudación fiscal en las entidades federativas del país y la forma de allegarse de recursos, tanto propios como los provenientes de la federación.

Para ello, en primer lugar se revisa de manera general el marco jurídico que regula el sistema de coordinación fiscal en México; posteriormente se muestran indicadores de los ingresos de las entidades federativas, para finalmente verter comentarios a guisa de conclusión.

## **El marco jurídico del federalismo fiscal mexicano**

En México existen diferentes ordenamientos jurídicos que regulan las facultades y la coordinación intergubernamental en materia fiscal. Las principales disposiciones se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Coordinación Fiscal.

<sup>3</sup> Jeff Dayton Johnson, Bárbara Castelletti y Ángel Alonso Arroba, “Ingresos tributarios en América Latina”, *Trimestre Fiscal*, núm. 91, diciembre de 2009, Indetec, p. 29.

El Esquema 1 hace alusión a los artículos constitucionales que regulan las funciones fiscales del Estado mexicano que facultan u obligan a establecer las contribuciones necesarias a efecto de cubrir el gasto público y cumplir con el ejercicio de sus funciones, tanto del gobierno federal como de los estados.

Complementariamente, el Esquema 2 describe las premisas fundamentales de la distribución del poder tributario contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la Ley de Coordinación Fiscal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y el Distrito Federal. Además, establece la participación que corresponde a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuye entre ellos esas participaciones; fija las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituye los organismos en materia de coordinación fiscal y proporciona las bases de su organización y funcionamiento.

Entre los objetivos principales de la Ley de Coordinación Fiscal se encuentra el compensar las desigualdades regionales. Bajo ese esquema, Mandujano considera que:

...es común que los gobiernos subnacionales recauden impuestos a partir de bases fiscales reducidas, por lo que las relaciones fiscales intergubernamentales muestran una importante dependencia financiera y una menor responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Nicolás Mandujano Ramos, *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2010, pp. 15-16.

Esquema 1. Principales funciones fiscales del Estado mexicano



Fuente: Nicolás Mandujano Ramos, *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2010, p. 50.

Esquema 2. Distribución constitucional de la potestad tributaria en México

<i>Fuentes exclusivas de la Federación</i>	<i>Restricciones expresas a los estados</i>	<i>Concurrencia tributaria</i>	<i>Contribuciones expresas a municipios</i>
Art. 73 Frac. X y XXIX Art. 131	Art. 117 Frac. IV a VII y IX Art. 118 Frac. I	Art. 73 Frac. VII Art. 124	Art. 115 Frac. IV incisos a, b y c

Fuente: Nicolás Mandujano Ramos, *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2010, p. 51.

En la bibliografía sobre federalismo y descentralización se reconoce que bajo un sistema federal solidario deben coexistir fondos compensatorios que permitan a los estados más rezagados y con menor capacidad fiscal contar con un nivel mínimo de recursos para hacer frente a sus necesidades.<sup>5</sup>

### Los ingresos de las entidades federativas

En la actualidad las participaciones y aportaciones que reciben las entidades federativas y los municipios son parte del gasto federaliza-

do; Nicolás Mandujano hace un bosquejo de los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios: a través del Ramo General 25, “Previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos”; Ramo General 28, “Participaciones a entidades federativas y municipios”; Ramo General 33, “Aportaciones federales para las entidades federativas y municipios”, y Ramo General 39, “Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”, el cual fue incorporado al Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir del ejercicio fiscal de 2007.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 58.

Entre los ingresos totales del sector público estatal están consideradas las transferencias federales, que a su vez —de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación—, lo integran los Ramos Generales: 23, “Provisiones salariales y económicas”; 25, “Previsiones y aportaciones y sistemas de educación básica, normal, tecnológica y para adultos; 28, “Participaciones en ingresos federales a estados y municipios; 33, “Aportaciones federales a entidades y municipios; y 39, “Programa de Apoyos Federales a Entidades Federativas (PAFEF).<sup>7</sup>

Asimismo, en el caso específico de las participaciones a las entidades federativas y municipios, los recursos provienen de fondos participables del Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Reserva de Contingencia, participaciones específicas en el impuesto especial sobre producción y servicios, de la recaudación federal participable a municipios fronterizos y marítimos, y del derecho adicional por la extracción de petróleo a los municipios por donde se exporta petróleo crudo y gas natural.

Además de los incentivos económicos por los impuestos por Tenencia o Uso de Vehículos y sobre Automóviles Nuevos (TUVAN), existen otros incentivos como la fiscalización por el régimen de pequeños contribuyentes (Repecos), vigilancia de obligaciones, por el derecho de la Zona Federal Marítimo Terrestre (Zofemat), multas administrativas federales no fiscales, entre otros.<sup>8</sup> Lo anterior se muestra en el Esquema 3.

El Esquema 4 resalta con mayor detalle los ingresos de las entidades federativas, cons-

tituidos en tres grupos: el primero corresponde a los ingresos propios provenientes de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. El segundo, integrado por las transferencias federales, tanto en participaciones como en aportaciones, que incluyen al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas a partir del ejercicio fiscal de 2007; ingresos por convenios específicos con la federación, así como excedentes petroleros. El tercer grupo de ingresos está compuesto por financiamientos y por los ingresos generados por empresas y organismos.

El estudio realizado por el Imco reportó que los tributos recaudados por los estados suman apenas 3.8% de los ingresos fiscales totales, mientras en el resto de América Latina el promedio fue de 12.9 por ciento.<sup>9</sup>

De hecho, la CEPAL considera que México es un caso paradigmático ya que la aplicación de la tasa de 0% sobre alimentos, medicinas y una amplia lista de bienes y servicios provoca una gran erosión de la base del tributo.<sup>10</sup>

Por su parte, Nicolás Mandujano revisa el periodo 1996-2006, donde el promedio de los ingresos propios estatales con respecto a los ingresos totales es de 7.8, recursos provenientes de fuentes tributarias, 2.5; y 4.7% correspondientes a ingresos no tributarios. En este periodo la evolución de los impuestos se manifiesta, en lo general, por un crecimiento lento pero estable respecto de los derechos, productos y aprovechamientos, que muestran un decrecimiento pronunciado al pasar de 6.2 a 4.5% de 1997 a 2006 (ver Gráfica 1).

<sup>9</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, *op. cit.*, p. 68.

<sup>10</sup> CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, 2013.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 66.

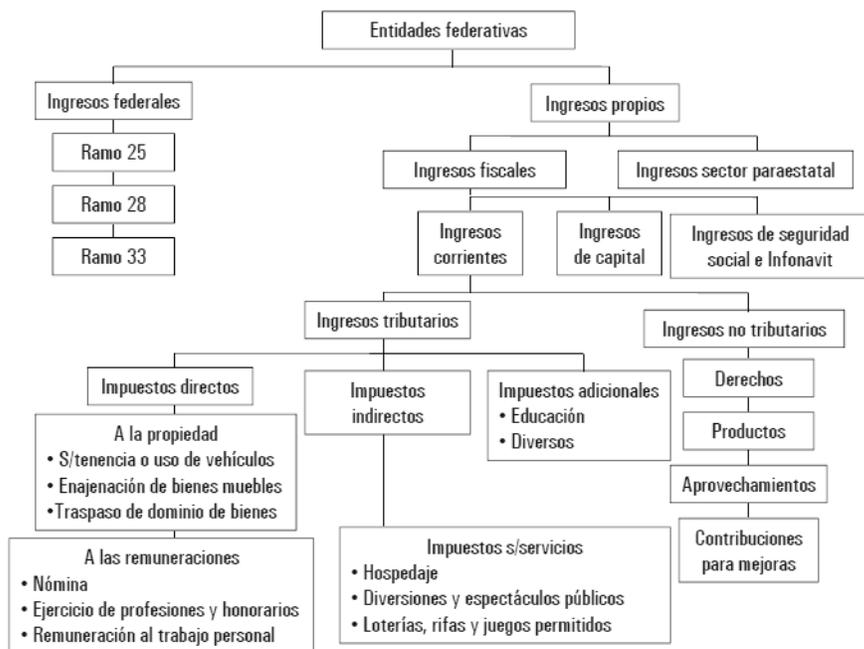
<sup>8</sup> *Idem.*

Esquema 3. Fuentes de ingreso de estados y municipios



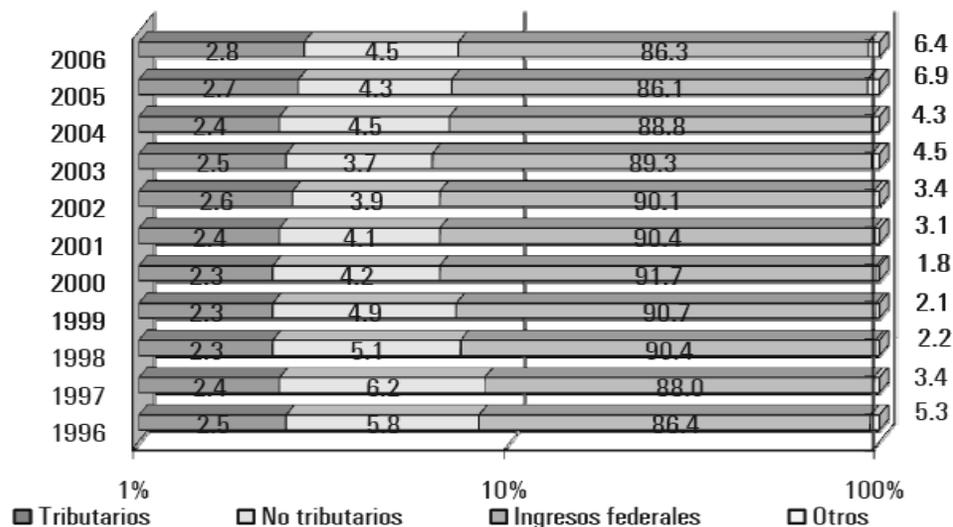
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales*, México, 2007, p. 7.

Esquema 4. Ingresos de las entidades federativas



Fuente: Nicolás Mandujano Ramos, *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2010, p. 67.

Gráfica 1. Ingresos de las entidades federativas, 1996-2006 (estructura porcentual)



Fuente: Nicolás Mandujano Ramos, *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2010, p. 70.

Por otra parte, 3.7% de los ingresos de los estados proviene de impuestos federales delegados en colaboración administrativa; son ingresos considerados como propios (por ejemplo, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos,<sup>11</sup> impuesto sobre automóviles nuevos, régimen de pequeños contribuyentes en el impuesto sobre la renta, etcétera) y el restante 89.2%, emana del sistema de transferencias (Participaciones del Ramo 28; Aportaciones del Ramo 33, Gasto Reasignado; y PAFEF,

<sup>11</sup> Es importante señalar que en diciembre de 2007, el Congreso de la Unión aprobó la eliminación del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos (tenencia), previendo que la eliminación se diera a partir de 2012, con la finalidad de que las entidades federativas no sufrieran un impacto inmediato en sus haciendas públicas, además de que éstas contarán con tiempo suficiente para que los Congresos de los Estados contemplaran la posibilidad de adoptar dicho gravamen como un impuesto local (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Nota informativa*, 30 de enero de 2012, México).

Ramo 39); razón por la cual el nivel de dependencia financiera de los estados respecto de las transferencias federales es sumamente creciente y grave.<sup>12</sup>

Los mismos resultados se observan en el estudio más reciente elaborado por el Imco, donde se afirma que las entidades federativas son excesivamente dependientes de las transferencias federales:

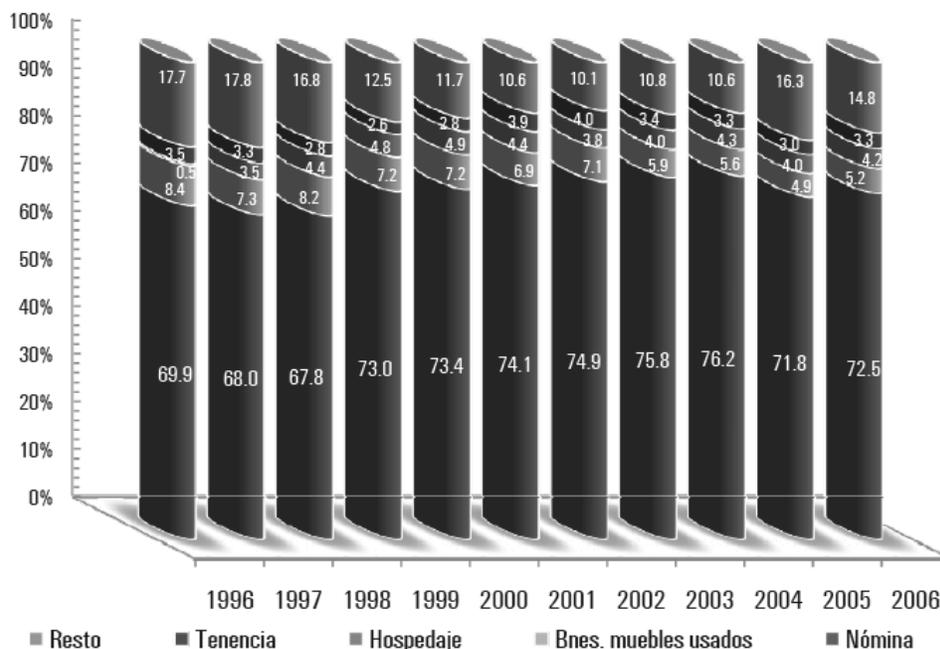
En 2008, 84% del total de ingresos de los estados y el Distrito Federal fueron obtenidos vía transferencias federales (participaciones y aportaciones). Las haciendas estatales sólo fueron capaces de captar 10% de los ingresos totales.<sup>13</sup>

La Gráfica 2 muestra la evolución de los principales rubros de los ingresos tributarios

<sup>12</sup> Mandujano, *op. cit.*, p. 71.

<sup>13</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, *op. cit.*, p. 67.

Gráfica 2. Estructura porcentual de los impuestos estatales, 1996-2006



Fuente: Nicolás Mandujano Ramos, *Federalismo fiscal en México. Una propuesta para fortalecer la hacienda pública estatal*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2010, p. 85.

de los estados. Se destaca que 84% de la recaudación estatal para el ejercicio fiscal de 2005 estaba constituida por cuatro gravámenes (nómina; enajenación de vehículos y otros bienes muebles usados; hospedaje y tenencia), mientras que el restante 16% se constituía por gravámenes tales como organización de loterías, rifas y sorteos; diversiones y espectáculos públicos; premios derivados de loterías; servicios profesionales de medicina; instrumentos públicos y operaciones contractuales y los adicionales.<sup>14</sup>

En el periodo estudiado destaca el impuesto por nómina con una cobertura de 72% de los ingresos tributarios y, posteriormente, con el impuesto de 5% sobre enajenación de vehículos y

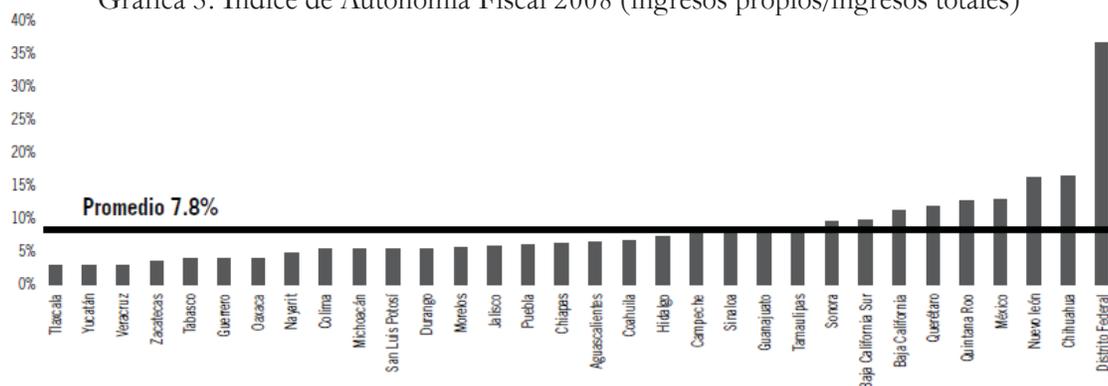
bienes muebles usados. Cabe resaltar que a pesar de que el impuesto sobre hospedaje participó con 4% de los ingresos tributarios, dicho gravamen resultó ser el más dinámico en el periodo 1996-2006, al incrementarse en cuatro puntos porcentuales, mientras que el de nóminas sólo lo hizo en dos y en el impuesto sobre bienes muebles usados, su participación disminuyó 3.7 puntos porcentuales.<sup>15</sup>

Para cuantificar el grado de autonomía fiscal de las entidades federativas, el Imco elaboró un índice que mide la relación de los ingresos propios entre los ingresos totales. Los resultados se muestran en la Gráfica 3; en ella se observa el paternalismo tributario del gobierno federal hacia los estados.

<sup>14</sup> Mandujano, *op. cit.*, p. 85.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 85-86.

Gráfica 3. Índice de Autonomía Fiscal 2008 (ingresos propios/ingresos totales)



Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Competitividad Estatal 2010, *La caja negra del gasto público*, México, 2010, p. 70.

Al respecto, el Imco afirma que las haciendas estatales no tienen incentivos para tener una mayor independencia financiera ya que ello obligaría a rendir cuentas. El índice muestra la asimetría en las capacidades de recaudación entre las entidades y la federación y las brechas existentes entre los estados. Aquí el Imco diferencia al Distrito Federal de las demás entidades debido a que tiene mayores facultades fiscales, como el cobro del impuesto predial y los derechos por suministro de agua. En el caso de las entidades federativas esos impuestos son facultad de los municipios.

El titular del Poder Ejecutivo presentó, el 8 de septiembre de 2011, el paquete económico para el ejercicio fiscal de 2014. Uno de los componentes esenciales fue la propuesta de reforma fiscal. Entre los cambios que se plantean está la promoción del federalismo a través de las siguientes acciones:

Fortalecimiento de la capacidad financiera de los tres órdenes de gobierno mediante incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios; mejoramiento de la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos de los

fondos federales; y apoyar a los municipios para mantener sus finanzas sanas mediante la implementación de un sistema para garantizar los pagos en materia de aguas nacionales y el fortalecimiento de la recaudación del impuesto predial. En términos generales la reforma busca compensar a las entidades federativas y municipios que recauden más.<sup>16</sup>

Para lograr los objetivos anteriores la reforma fiscal centraliza nuevamente el gasto de la nómina del magisterio, así como los gastos en medicamentos; de esa forma el gobierno federal será el encargado de la compra de esos productos y los repartirá a las entidades federativas.

## Comentarios finales

México es un Estado federal donde la Carta Magna establece el sistema de coordinación fiscal de la federación y los estados. Los estu-

<sup>16</sup> Presidencia de la República, Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2014, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 9 de septiembre de 2013, México.

dios sobre el tema dan cuenta de algunos esfuerzos para fortalecer las haciendas públicas de los estados facultándolos para establecer derechos y diversos impuestos locales.

Ante la debilidad fiscal de las entidades federativas —revisada en el presente artículo—, el Imco recomienda fortalecer los ingresos no petroleros ya que la producción de crudo presenta una tendencia decreciente. Además, propone una reforma fiscal que promueva una mayor recaudación de impuestos. De esa forma los gobernantes que más despilfarran tendrán que pedir recursos a sus propios contribuyentes para continuar con sus patrones de gasto.

El Imco adicionalmente recomienda fortalecer las haciendas estatales a través de la disminución de gasto corriente y fomentar la inversión productiva. Identifica, tanto a los impuestos sobre tenencia vehicular y sobre nóminas, como área de oportunidad para fortalecer las haciendas locales. Todavía más, califica como imposible vivir bajo un espejismo donde se gasta mucho y se cobra menos impuestos.

Por su parte, el estudio de Nicolás Mandujano pronostica:

...en el corto plazo es insostenible reducir de forma sustantiva el desequilibrio fiscal vertical y, por ende, la dependencia financiera de las entidades federativas respecto de las transferencias de recursos del gobierno central (participaciones y aportaciones), aun cuando

éstas se incrementen, la distribución tributaria territorial mantendría las mismas inercias de la actual estructura.

Por ello, el estudio plantea como solución a los desequilibrios fiscales una descentralización integral del IVA en los estados, lo que permitiría: dinamizar la recaudación federal y hacer copartícipes a las entidades; la posibilidad de estructurar sistemas fiscales estatales más integrados, productivos y menos gravosos; incentivar tanto la colaboración vertical entre las entidades federativas y municipios con la federación, como la colaboración horizontal entre órdenes de gobierno. Ello define: qué nivel de gobierno determina la base y la tasa de cada impuesto, cuál se hace responsable de la prestación de un servicio en específico y cómo equilibrar los desbalances horizontales entre regiones.

Concluyentemente, Grace Pérez-Navarro, de la OCDE, identifica como los principales retos fiscales de México: reformar el sistema tributario para recaudar más; reducir desigualdades mediante reformas tanto del lado de los ingresos como de los gastos; reformar el sistema de financiamiento de los estados y el federalismo fiscal; mejorar los incentivos para operar en la economía formal y el clima de negocios; y, fortalecer la administración tributaria y el intercambio de información entre países.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Grace Pérez-Navarro, “La reforma fiscal: los retos en México”, *Seminario Internacional Política Tributaria: Desafíos y Tendencias*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, México, 2013

# Explorando la política pública en relación a la economía informal

Rafael López Vega\*

El presente trabajo aborda tres aspectos relativos a la economía informal: 1) su definición desde el ámbito académico y de organismos internacionales con fines analíticos y de política pública; 2) el avance logrado en la búsqueda de una definición que permita referentes empíricos y estadísticos para su medición y mejor mayor certeza para la formulación de políticas públicas; y 3) las áreas de atención de la política pública a escala internacional, resaltando algunas experiencias nacionales, en particular, el caso de México.

## Introducción

A más de cuatro décadas de la propuesta seminal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en torno a la economía informal, a las perspectivas analíticas que a ésta le siguieron, y al diálogo que se abrió entre éstas en los

\*Maestro en Estudios de la Población por el COLEF. Investigador en el área de estudios sociales del CESOP. Líneas de investigación: política ambiental, desarrollo sustentable, hogares y migración internacional. Correo electrónico [rafael.lopez@congreso.gob.mx](mailto:rafael.lopez@congreso.gob.mx)

años ochenta y noventa del siglo xx, hoy, desde el ámbito de la acción gubernamental, referirse a la economía informal, al sector informal, al empleo informal, al empleo en el sector informal, se conjuga inevitablemente con una conceptualización que permita —además de identificar, disponer y ordenar sus referentes empírico-estadísticos— actuar de manera estratégica e integral desde el ámbito gubernamental.

En este artículo se presentan algunas de las líneas argumentativas y conceptuales que, desde los años setenta del siglo pasado, anclaron una visión académica y gubernamental de mediano plazo de la economía informal. Visión, por cierto, que implicó distintas perspectivas teóricas a escala regional, así como el despliegue de estrategias y acciones específicas de política pública para intervenir en el ámbito de esta economía, de las cuales también se informa en un acápite de este trabajo. Las distintas perspectivas sobre la economía informal (para las cuales existe una amplia bibliografía de muy diversa extensión) propusieron también que la existencia de ésta no era una cuestión exclusiva de los países en vías de desarrollo, de

un fenómeno que se derivara sólo de un desfase económico-demográfico, o que únicamente se nutriera de elementos económicos y de fallas en la regulación estatal. A medida que el diálogo-debate entre perspectivas ganó terreno, la economía informal fue objeto de análisis e intervención en los propios países desarrollados.

De manera paralela a las perspectivas predominantes sobre la economía informal han coexistido y/o emergido propuestas para su teorización que comparten diversos elementos causales y referentes empíricos para la medición de la misma con fines de contabilidad nacional, según los principios, medios y fines que las articulan, que incluso pueden ser de mayor amplitud: economía subterránea, la economía oscura, la economía criminal, el sector irregular, el mercado negro y la economía sumergida.

Aunque en esta investigación no se detallan las causas múltiples, similares o únicas que moldean la emergencia, continuidad o cambios de la economía informal, conviene tener en cuenta la generalización de las mismas: excesiva regulación estatal, baja calidad de las instituciones y de los servicios públicos, alta o excesiva carga tributaria, así como la falta de fiscalización, la voluntad de pagar impuestos y los costos de la seguridad social; distanciamiento de la legislación y reglamentos con respecto de la realidad de las micro y pequeñas empresas; y el nivel de desempleo, entre otras.

## **Perspectivas sobre la economía informal**

La economía informal, en tanto categoría analítica, se posicionó en los años setenta y ochenta del siglo XX para el estudio de las economías

tradicionales que se modernizaban y que tenían o presentaban la persistencia de actividades económicas, unidades de producción y/o un mercado de trabajo que no siguieron un cauce moderno e institucionalizado; es decir, en términos del desarrollo jurídico-normativo para su regulación.

La aproximación conceptual basal del sector informal al inicio de los años setenta de dicho siglo tiene como componente las diversas actividades económicas que desempeña por cuenta propia la población urbana pobre (Gerry, 1987). Desde una perspectiva crítica, Víctor Tokman rememora el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (1988):

Hace quince años en la OIT y en PREALC, en particular, lanzamos este término a nivel internacional cuando fuimos a buscar a los pobres desocupados y nos encontramos que los pobres no pueden darse el lujo de estar desocupados. Y empezamos a buscar en qué trabajan, y vimos que la gente pobre se mete en cualquier cosa, produce, vende, se las ingenia para sobrevivir, y, en el fondo, ésa es la situación que nos llevó a tratar de caracterizar en qué trabajan los pobres.

También Hernando de Soto indicaba (1988) que:

...el sector informal es aquel que funciona al margen de la ley, es decir, es aquel sector que con fines lícitos, para distinguirlo de los criminales, utiliza medios ilícitos para conseguir esos mismos fines.

El uso generalizado de la categoría en múltiples estudios para describir la especificidad

de situaciones económicas persistentes y nuevas en los países en vías de desarrollo, subdesarrollados o como se decía en la época— del tercer mundo, mostró ciertas regularidades en el objeto designado, independientemente de su contexto geopolítico y económico, incluso en el mundo desarrollado.

La conceptualización y referentes empíricos de la informalidad que se delimitaron en términos urbanos y asociados a la definición basal incluyeron además las carencias sociales (léase pobreza) y materiales (localidades poco urbanizadas y viviendas de materiales baratos y sin servicios urbanos). Sólo el mediano plazo e investigaciones subsecuentes han mostrado que si bien estos elementos forman parte de este complejo proceso social, en el ámbito rural la informalidad también ha sido un componente básico de su configuración social, productiva y cultural de largo plazo.

La interpretación teórica de la informalidad es diversa, aun así existe una imagen compartida de ella, en tanto objeto de estudio sobre las dos unidades de análisis indicadas: el de la actividad económica y el de los mercados de trabajo. Con mayor precisión Candia (s/f) indica:

Los aspectos comunes son: a) el nacimiento de la idea de informalidad está asociado a la observación empírica de un sector social y surge de criterios que son de sentido común; b) el objeto de estudio, o el sector económico en cuestión, son las actividades productivas cuyo funcionamiento se realiza fuera de los marcos normativos regulatorios en comparación con las empresas que cumplen con dichos requisitos legales; y c) el universo de la informalidad no reconoce fronteras claramente delimitadas

con el sector propiamente capitalista de la economía.

No obstante esta aparente claridad basal, en su origen la categoría se indicaba en los estudios críticos de la época y, hacia finales de los años noventa, resultaba confusa y se anclaba a una falta generalizada de consenso sobre su definición o a la indefinición misma del concepto, y a la ambigüedad de sus referentes; situación que marcó por gran tiempo el debate y los aportes para su comprensión y formulación de propuestas de atención desde la política pública (véase Saravi, 1996).

Sin embargo, el uso del concepto y el diseño de herramientas para captar la economía informal, así como el diálogo entre responsables de estadísticas oficiales nacionales y de expertos estadísticos internacionales generó, al inicio de los noventa, un marco común para su definición y medición. Pasaron dos décadas desde la formulación inicial del concepto con fines analíticos y de política pública, hasta el despliegue de recomendaciones generales “globales” para su estudio estadístico (15<sup>a</sup> ICLS, 1993).

En ese periodo se identifican numerosos estudios de caso que trataron de estimar su tamaño, aportación al producto interno bruto y al empleo (en localizaciones sectoriales y territoriales específicas, número de unidades económicas y de empleados), y emergieron también diversas iniciativas de política pública orientadas a la regulación del fenómeno y a su medición.

En América Latina las iniciativas de medición de la economía informal (unidades de producción y total de empleos) se anclan a las resoluciones de las Conferencias Internacio-

Cuadro 1. Economía informal, sector informal, empleo en el sector informal y empleo formal

<i>País</i>	<i>Definición</i>
<p>OIT (CIT 90a Reunión, 2002)</p>	<p>Economía informal. La expresión economía informal se utiliza ampliamente para hacer referencia al grupo, cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas tanto rurales como urbanos que operan en el ámbito informal.</p> <p>Empresas del sector informal. Empresas privadas no constituidas en sociedad cuyo tamaño en términos de empleo está por debajo de un cierto umbral (normalmente entre 5 y 10 trabajadores), y/o que no están registradas de acuerdo a las disposiciones específicas de la legislación nacional. El sector informal, por lo tanto comprende todas las empresas informales.</p> <p><i>Empleo en el sector informal.</i> Todas las personas que, durante un determinado periodo de referencia, estaban empleadas en al menos una empresa informal.</p> <p>Empleo informal. Comprende las actividades de los trabajadores independientes y de los empleadores de empresas informales, las actividades de todos los trabajadores familiares auxiliares (ya trabajen en empresas formales o informales), el empleo de todos los trabajadores en puestos de trabajo informales dentro de empresas formales, empresas informales u hogares, los miembros de las cooperativas de productores informales y las actividades de personas dedicadas a la producción independiente de bienes para su propio uso final en sus hogares.</p>
<i>La definición de informalidad en algunos organismos internacionales</i>	
<p><i>La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico</i>, en su Glosario de términos estadísticos transcribe la Resolución de la 15a. Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo. El sector informal está integrado por unidades económicas que orientan su producción de bienes y servicios con el objetivo de generar empleo e ingresos para las personas directamente involucradas.</p>	
<p><i>Banco Mundial</i></p> <p>Economía informal. Es el intercambio de bienes y servicios no registrados con exactitud en las cifras y en la contabilidad gubernamentales. La economía informal, que por lo general no está sujeta a impuestos, incluye bienes y servicios como guarderías, enseñanza particular o transacciones en el mercado negro.</p>	<p><i>Organización de las Naciones Unidas</i></p> <p>Sector informal "...actividades monetarias pero no registradas, que se conocen como el sector informal de la economía. Este sector abarca una gran cantidad de ocupaciones en su mayoría realizadas por cuenta propia, incluidas las personas que trabajan en la economía subterránea, al margen de la ley evadiendo impuestos y reglamentaciones.</p>

Fuente: OIT (2002); OECD (2013), Glossary of Statistical Terms; Banco Mundial (2013), Programa de Educación para el Desarrollo, Glosario, ONU (2004).

nales del Trabajo (CIT) y de Estadísticos del Trabajo (CIET) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Cuadro 1 presenta algunas de las definiciones que forman parte del Informe VI de la 90ª CIT de 2002, así como la adopción del concepto de *informalidad* en algunos organismos internacionales, que hacen recomendaciones para la compilación de información estadística, evaluaciones de desempeño con relación a los avances esperados para abatir problemas específicos, así como a financiamiento y asesoría técnica.

Inscritos en este esfuerzo de conceptualización y medición de las actividades económicas, tanto del empleo informal y del tipo de ocupaciones, se identifican también la emergencia de categorías analíticas y sus referentes estadísticos como el trabajo precario, riesgoso, vulnerable, flexible, atípico, no protegido.

Las precisiones sobre la economía informal surgidas desde la labor de otros organismos, como los del Grupo de Delhi, de la ONU, desde 1997,<sup>1</sup> o dentro de la propia OIT con los trabajos críticos de Hussmanns (2004), han fortalecido analíticamente las propuestas de la OIT de inicio del siglo XXI para abordar con mayor precisión la conceptualización y medición de la economía informal y el trabajo decente, cuya actualidad en la región latinoamericana es innegable, y para las cuales también emergieron —y emergen— distintos enfoques y cursos de acción estatal.

En conjunto, se aproxima medio siglo de reflexión e instrumentación de estrategias de política pública con relación a sector informal.

<sup>1</sup> El propósito de este Grupo de Trabajo, sus propuestas metodológicas y técnicas, así como sus informes pueden consultarse en [<http://unstats.un.org/unsd/methods/citygroup/delhi.htm>].

Menor experiencia temporal se tiene en la propuesta de una definición estadística compartida, situación que ha impulsado a generar mayor claridad en el establecimiento de su marco conceptual, de las precisiones para su medición y en la recopilación de estadísticas a escalas nacional e internacional.

En el informe preparado por la OIT para su 19ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo,<sup>2</sup> en el tema 1.2. Evolución de los métodos utilizados específicamente en el campo de las estadísticas laborales, se presenta una síntesis en siete numerales (27 a 33, pp. 8-9) de lo realizado en el tema del empleo informal y el sector informal. Entre los puntos sintetizados interesa señalar los referentes a la preparación de un Manual de Directrices Técnicas y la mejora en la recopilación de datos:

- Está disponible una base de datos sobre la economía informal en los países en desarrollo (es la primera en su género). Contiene información comparable de cerca de 50 países; la información compilada implica la aplicación de las nuevas normas internacionales de estadística de la OIT.<sup>3</sup>
- En junio de 2012 la OIT informó que ponía a disposición pública el documento “Measuring Informality: a Statistical Manual on the informal sector

<sup>2</sup> Conferencia que tendrá lugar en Ginebra, Suiza del 2 al 11 de octubre de 2013.

<sup>3</sup> La recopilación se llevó a cabo por la OIT en colaboración con la Red Mundial de Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por sus siglas en inglés). La base de datos está disponible en [[http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/wcms\\_179795/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/wcms_179795/lang--en/index.htm)] (fecha de consulta: 5 de septiembre de 2013)

and informal employment”, éste tiene como objetivo apoyar a las propias oficinas de la OIT alrededor del mundo, a las oficinas de estadística y del trabajo para cuantificar y caracterizar la contribución del sector informal y del empleo informal a escala nacional.<sup>4</sup>

La Gráfica 1 muestra los valores porcentuales por país de dos indicadores de la economía informal (empleo) en actividades no agrícolas. Éstos están integrados en la base de datos sobre la economía informal recopilados por la OIT y la Red de Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WEIGO) para 2009. México podría clasificarse casi a media tabla en los valores de los dos indicadores.

## Políticas públicas

El acotamiento de la intervención estatal en la regulación de las actividades económicas si bien no ha sido históricamente ajeno en América Latina o en otras regiones del planeta, retomó una veta renovada de racionalización y nuevo impulso hará cosa de un tercio de siglo, periodo en el que, a la par con la conceptualización del sector informal, emergió en la región latinoamericana una amplia preocupación estatal por su ordenación; preocupación que se materializó en estrategias y líneas de acción de política pública sobre la actividad económica misma y sobre las relaciones laborales. Accio-

<sup>4</sup> [[http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/wcms\\_182299/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/wcms_182299/lang--en/index.htm)]. La versión final se publicó en octubre de 2012, en [[http://www.ilo.org/stat/Publications/wcms\\_182300/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/stat/Publications/wcms_182300/lang--en/index.htm)]. (Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2013).

nes, estrategias y medidas que se derivan de recomendaciones de organismos internacionales y regionales, o bien son resultado del diagnóstico y atención específica dentro de cada Estado nacional. De hecho, los distintos enfoques, perspectivas o marcos analíticos en torno a la informalidad inscriben sus propios principios de política (véase Cuadro 2).

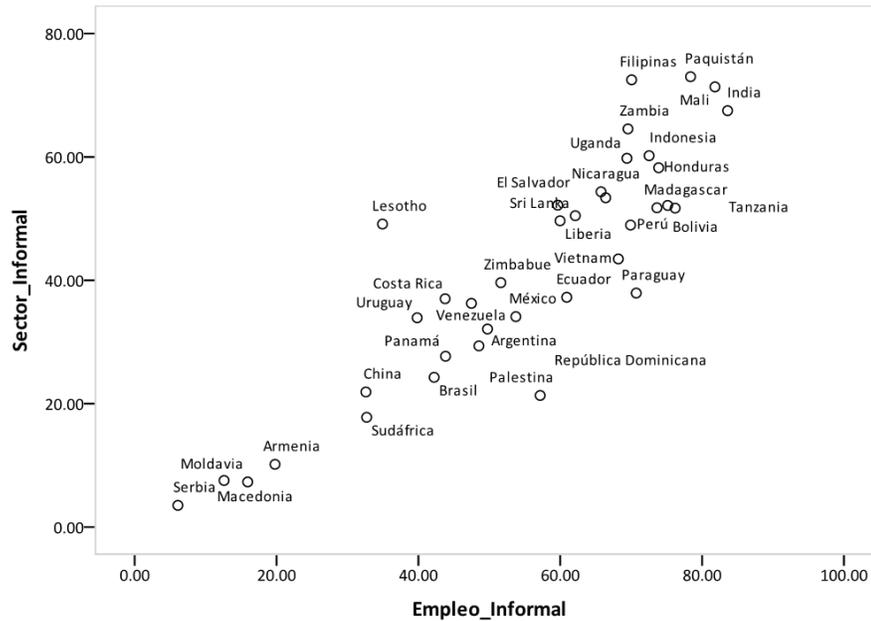
El planteamiento de propuestas de políticas públicas relacionadas con la economía informal ha sido abordado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).<sup>5</sup> Su abordaje reconoce que, desde el ámbito de la propia economía informal, existen una serie de características que modelan cierto tipo de organización, cuyas bases no son claras y se desconoce además si se respetan o no los derechos de los trabajadores, y que constituyen un marco informal de actuación “independiente” del Estado. En la economía informal la OIT identifica que hay: normas propias, acuerdos, e instituciones y estructuras informales o grupales de ayuda mutua, solidaridad y cumplimiento de obligaciones.

Un lugar analítico común en la literatura especializada sobre el tema de la economía informal consiste en rebasar la dicotomía intervención o retiro del Estado, y asimilar que éste lleva a cabo decisiones que conducen a acciones en ámbitos perfectamente acotados:

- socioterritoriales: país, estado o provincia y a nivel municipal, decisiones que pueden o no diferir entre uno y otro ámbito. En esto, el federalismo y la descentralización desempeñan un rol definitorio.

<sup>5</sup> Véase OIT (2002: 3, 4 y 7).

Gráfica 1. Porcentaje de trabajadores en actividades no agrícolas en empleos informales y empleados en el sector informal



Fuente: Elaboración propia con base en: ILO (2012), Women and men in the informal economy. A statistical picture Country-specific tables.

Cuadro 2. Principios generales de política en los enfoques sobre el sector informal

<i>Enfoque</i>	<i>Principios generales de política</i>	<i>Tesis</i>	<i>Estrategias, líneas de acción y medidas específicas</i>
Urbano (OIT-PREALC)	Reactivación económica a través de medidas tradicionales de política económica, considerando la rectoría estatal e incentivando la industrialización.	Incapacidad estructural para enfrentar los cambios derivados de la interrelación entre economía y dinámica demográfica: migración.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar y orientar el gasto público</li> <li>• Mejorar la productividad mediante:</li> <li>• créditos , capacitación gerencial y técnica</li> </ul>
La informalidad como situación ilegal	Reducción de la participación del Estado en la economía y crear condiciones para la competencia.	Hereda la tesis de OIT-PREALC, y profundiza en la incapacidad de regulación del Estado y de crear condiciones para el acceso y cumplimiento de la Ley en condiciones equitativas para todos los agentes socioeconómicos.	Fortalecer un sistema que con base en el mercado: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalización</li> <li>• Simplificación de trámites</li> <li>• Baja en las tasas arancelarias</li> <li>• Privatización de la seguridad social</li> <li>• Sincronizar el Derecho con el desarrollo económico-social</li> </ul>
Sistema social	Cambio Social	La informalidad forma parte del funcionamiento de la economía internacional y nacional.	Surgen desde los sujetos sociales y modelan la acción colectiva. Implican un cambio de la estructura social.

Fuente: elaboración propia con base en: Gerry (1987); Estudios Públicos (1988); Cortés; (2003; Neri y Fontes (2010).

- jurídico-normativas: establecimiento de regulaciones generales con impacto social y político; y, de
- política económica: la instrumentación específica de estrategias de atención a través de crédito, capacitación, y mediante el despliegue de esquemas tributarios.

Los tres ámbitos indicados de las acciones estatales sobre la economía informal tienen como propósito: mejorar los sistemas de administración de los mismos, potenciar los aspectos relacionados con la capitalización y productividad de los micronegocios y elevar el nivel de vida de la población que vive y trabaja en la informalidad. Un cuarto factor de gestión se agregó: la simplificación administrativa y el pago de impuestos.

Para la OIT las políticas públicas deben ser integrales, deben incorporar tanto la legalización como muchas otras medidas, por ejemplo: el acceso a recursos, información, mercados, tecnología, infraestructura pública y servicios sociales; las personas particularmente desfavorecidas o discriminadas pueden necesitar medidas especiales; para los pobres sin derechos de propiedad se deben incorporar medidas para garantizar que el sistema jurídico registre la propiedad y los bienes titulares de los pobres por medios normalizados, sencillos y económicos; lo más importante es que quienes se encuentran en la economía informal necesitan representación y voz.

Con relación a estos elementos, el Informe de la 90ª Conferencia Internacional del Trabajo detalla varias experiencias nacionales con impacto importante en la regulación de la informalidad. Son ejemplos, las recomendacio-

nes de “La política integral para la economía informal de los consejos locales de Durban”, y las de la “Segunda Comisión Nacional sobre Trabajo de la India”. Ambas representan un importante paso adelante para fortalecer las instituciones y procesos de diálogo cívico haciendo participar a quienes se encuentran en la economía informal y a sus organizaciones:

- Para la India se trata de recomendaciones que extienden la legislación laboral nacional a las trabajadoras del sector informal en la India.
- Para Durban, en Sudáfrica, la política integral contiene y combina medidas democráticas relativas a una amplia participación social, así como medidas jurídicas, económicas, medidas de asistencia gubernamental, y de coordinación entre distintas unidades institucionales.<sup>6</sup>

Por su parte el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han documentado recientemente las diversas experiencias nacionales en la atención de la economía informal.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Véase también “Durban’s Informal Economy Policy” (2001) donde se encuentran detalladas las acciones coordinadas a nivel local que estructuran la política integral de base, [http://www.durban.gov.za/Resource\\_Centre/Policiés/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf](http://www.durban.gov.za/Resource_Centre/Policiés/Documents/INFORMAL%20ECONOMIC%20POLICY%20FINAL%20DOCUMENT.pdf) (Fecha de consulta: 6 de septiembre de 2013).

<sup>7</sup> Véanse en el caso de la OCDE: “Better Policies Series” [<http://www.oecd.org/about/publishing/better-policiesseries.htm>] que analiza las reformas instrumentadas en varios países con impacto en distintos sectores económicos e institucionales. , En el caso de México se enfatiza la reforma en el marco regulatorio. Los documentos publicados por el Banco Mundial forman parte de los informes del “Programmatic Turkey country

Según se deriva de sus informes técnicos, el conjunto de estas políticas tiene cinco áreas de intervención con once metas buscadas, y 61 acciones específicas instrumentadas (Cuadro 3).

El Informe del Banco Mundial valora y enumera el caso de la Reforma en España como un caso que ha conducido a una mayor recaudación de impuestos, el cual contiene elementos relativos a la reducción de costos para ser formal, mejoras en su proceso de auditoría y el incremento en el cumplimiento, mejoras en la estrategia de comunicación, modernización de los procesos y funciones administrativas y la provisión de seguridad social para todos.

De las 61 acciones específicas identificadas que se instrumentan en varios países o en regiones enteras destacan casi todas dada su naturaleza nacional o regional. Por ejemplo, en el área de tributación en la mayoría de los países de la Unión Europea se busca disminuir la presión fiscal global como porcentaje del producto interno bruto. En el área de seguridad social también la mayoría de los países de la Unión Europea han establecido medidas para que el beneficio social sea proporcional a las contribuciones personales y al pago de impuestos. En el campo de la regulación laboral sin duda son importantes las medidas tomadas por Estados Unidos, España e Italia en materia de legislación para legalizar (autorizar) a los trabajadores no documentados.

La OCDE, en 2012, en el documento “México: mejores políticas para un desarrollo incluyente”, además de hacer recomendaciones al gobierno del país directa y explícitamente

vinculadas a la economía informal, reconoce los avances logrados:

- Capítulo 1. “El potencial de crecimiento”, dos de las cinco recomendaciones que se hacen tienen un impacto implícito y explícito en la economía informal:
  - Eliminar los obstáculos que impiden el incremento de la productividad y el fortalecimiento del estado de derecho. Estos elementos son pilares de la reforma fiscal en curso.<sup>8</sup>
  - En el mismo sentido se halla la recomendación de “promover una reforma del mercado laboral que permita una mayor generación de empleo y reducción de la informalidad.”
- En el Capítulo 2. “La lucha contra la pobreza y la desigualdad”, una de las seis recomendaciones implica: “adoptar medidas para ampliar las oportunidades de trabajo en la economía formal y crear incentivos para que los trabajadores busquen empleo en el sector formal”. Habría que considerar la sinergia de esta recomendación con las que hace la OIT en materia de trabajo decente.
- El Capítulo 4. “Reforma fiscal para el desarrollo y la equidad”, en su primera recomendación indica: “aumen-

<sup>8</sup> En la sección de la Reforma Hacendaria relativa a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, respecto al Régimen de Incorporación Fiscal, se lee “... el potencial de crecimiento económico representa una precondition indispensable para mejorar el bienestar de la población y reducir la pobreza de manera acelerada. Por su parte, la productividad se encuentra estrechamente vinculada con el fenómeno de la informalidad.”, p. LXV.

economic memorandum: Economic Informality and Growth” [<http://siteresources.worldbank.org>]

Cuadro 3. Áreas de política pública para la atención de la economía informal. Experiencia internacional

Área	Meta asociada	Acciones específicas en distintos países	
		Núm.	Ejemplo
Tributación	Fortalecer el cumplimiento/Ampliar la base impositiva	11	1. Armonización regulaciones fiscales. 2. Reemplazo de contribuciones a la seguridad social por impuestos individuales.
	Reducción de las obligaciones impositivas para quienes cumplen	5	1. Facilidades fiscales para industrias con un alto porcentaje de trabajadores no registrados. 2. Créditos fiscal por empleo creado.
Seguridad social	Alentar la incorporación de trabajadores	6	Reducción de las . contribuciones a la seguridad social.; y de las contribuciones de los trabajadores menos favorecidos.
Regulación laboral	Flexibilidad en la contratación	3	Introducción de contrataciones temporales
	Flexibilidad salarial	1	Introducción de salarios mínimos diferenciales
	Flexibilidad para el despido	4	Redefinición de “causas justas” para el despido
	Fomento del registro de trabajadores	4	Introducir legislación para legalizar trabajadores indocumentados (no autorizados)
	Fortalecimiento del as leyes laborales	6	Incrementar la comunicación entre instituciones gubernamentales
Regulaciones empresariales	Facilitar el ingreso	7	Reducir días, procedimientos y costos para el registro
	Fomentar la concesión de licencias (autorizaciones)	1	Reducir las reglas de concesión
	Reducción de costos de salida	1	Reducir los procedimiento de cierre
Fomento del cumplimiento		12	Llevar a cabo campañas publicas de concientización

Fuente: elaboración propia con base en World Bank 2009, Anexx “Policy Table”, y World Bank 2010, “Conclusions”.

tar los ingresos tributarios mediante la ampliación de la base del IVA y del impuesto sobre la renta (ISR) de las personas físicas y morales, y fortalecer la administración tributaria”. Al respecto debe tomarse en consideración el resultado de dos de los estudios del Sistema de Administración Tributaria (SAT) sobre potencial de recaudación fiscal del sector informal y evasión fiscal del comercio ambulante, que entre otros hallazgos encuentran que:

— “Cuando la economía se desacelera, las personas tienen mayores incentivos al desplazarse al sector informal”,<sup>9</sup> y

— “A partir de las conclusiones obtenidas en el Diagnóstico jurídico se puede señalar que el régimen fiscal aplicable a los negocios del comercio ambulante para su integración a la formalidad y la legalidad es el régimen de pequeños contribuyentes (RREPECOS).”<sup>10</sup>

- En el Capítulo 7. “Mercado laboral”, cuatro de las siete recomendaciones se refieren a la economía informal:
  - Aumentar los incentivos para el empleo formal...
  - Fortalecer las medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social como

<sup>9</sup> Daniel Flores Curiel y Jorge Noel Valero Gil (2003).

<sup>10</sup> Hugo Javier Fuentes Castro (coord.) (2007).

parte de una estrategia integral para alentar a los trabajadores informales a registrar sus actividades.

— Simplificar el régimen tributario que no ofrece incentivos para contratar trabajadores poco calificados. El gobierno también podría considerar la posibilidad de volver obligatorias las aportaciones a la seguridad social de los trabajadores independientes, especialmente en el caso de quienes tienen ingresos superiores a cierto nivel.

— Poner en marcha una reforma laboral integral y equilibrada, la cual debe contemplar: reducir el costo de la contratación y el despido de los trabajadores...

- La OCDE en el Capítulo 15. “La política regulatoria”, reconoce que “en los últimos años, México se ha esforzado por mejorar su política regulatoria a fin de apoyar la actividad empresarial y de negocios y desalentar la informalidad...”. Asimismo, puntualiza los logros alcanzados:

— La actualización de su sistema de evaluación del impacto regulatorio (EIR), instrumento que desde hace más de una década utiliza la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), y el sistema de consulta pública “... que es parte integral de la cultura de formulación de nuevas regulaciones del país...”.

— También en el país se adoptó el Modelo de Costeo Estándar, con el cual la administración pública federal logró reducir los trámites burocráticos.

— Hay avances importantes en la

formación de capacidades, como es el caso de la impartición del diplomado en regulación, en Cofemer, con el cual se han capacitado funcionarios de los tres órdenes de gobierno.

Finalmente, con relación a la iniciativa de reforma hacendaria para México presentada el 8 de septiembre de 2013 por el titular del Ejecutivo federal, en las iniciativas de decreto de las Leyes del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y la de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 destacan elementos precisos para la economía informal (informalidad) anclados al potencial de crecimiento económico del país y alineados a la estrategia general: mayor productividad para llevar a México a su máximo potencial del Plan Nacional de Desarrollo.

La iniciativa de la nueva LISR en la sección referente a “Régimen de incorporación fiscal” enuncia, desde la perspectiva del Ejecutivo federal, las propuestas que conducirán a coadyuvar en la simplificación del sistema fiscal y en el avance de la mejora de los instrumentos tributarios. Al respecto, la iniciativa es explícita; se busca con ella “... recuperar su potencial recaudatorio a través de la ampliación de su base.” En la iniciativa de decreto se identifica, dentro de la sección “Régimen de incorporación fiscal” una propuesta con impacto fiscal y en materia de seguridad social, cuyo soporte es la simplificación tributaria e incentivos fiscales a los contribuyentes potenciales para el cumplimiento de sus obligaciones:

En principio, se propone sustituir los diversos regímenes fiscales aplicables a las personas físicas con actividades empresariales por un solo régimen; el régimen de incorporación

fiscal, que será aplicable a los nuevos negocios (a los que se vayan creando) y a aquellos que migren a la formalidad, y sustituirá a los regímenes hasta ahora aplicables a las personas físicas con actividades empresariales conocidos como “intermedio” y al “de pequeños contribuyentes”. Para ello, el nuevo régimen contiene condiciones que delimitan su universo de aplicación, e incentivos o beneficios que favorezcan su adhesión y metas globales:

- Universo: será aplicable sólo a personas físicas que realicen actividades empresariales, que enajenen bienes o que presten servicios por los que no se requiera para su realización título profesional, con ingresos anuales de hasta un millón de pesos.
- Del tipo, duración y certeza de los incentivos: se otorgarán descuentos por seis años consecutivos en el pago de ISR, 100% el primer año, y éste disminuirá paulatinamente. Una vez concluido el periodo se iniciará su pago completo (7º año); con ello los contribuyentes pasarían al régimen general bajo la consideración de que su actividad económica ha adquirido madurez y estabilidad fiscal.
- Condiciones para el acceso a los beneficios: los contribuyentes deberán hacer “... entrega regular al SAT de la información del total de sus ingresos y erogaciones, incluyendo los relacionados a interacciones con contribuyentes que pertenecen al régimen general...”.

En la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 respecto a las

“Medidas para promover la formalidad, reduciendo las barreras de acceso y ampliando los servicios de seguridad social” se establece que de manera paralela al régimen de incorporación fiscal “... se propone crear un régimen de incorporación a la seguridad social, por el que las personas que se registren en dicho régimen recibirán los servicios de seguridad social con descuentos sobre las obligaciones por pago de cuotas...”.

## Conclusiones

El arribo a definiciones consensuadas que resultan útiles para la medición de un espacio de la actividad económica con múltiples referentes es un logro importante. Esto permite, además de una mejor delimitación de las unidades de observación y medición, formular, instrumentar y dirigir acciones de política pública de mayor certidumbre. En el caso de la economía informal (informalidad) los esfuerzos llevados a cabo desde el ámbito académico y de las instituciones u organismos internacionales han hecho sinergia con distintas iniciativas nacionales y locales.

Los ejemplos que se citan en este trabajo apuntan hacia dos direcciones complementarias: 1) la intervención estatal con participación democrática de base, en sinergia con recomendaciones internacionales. Esto muy bien podría redundar en dotar o mejorar la gobernabilidad de un espacio que elude y evade las regulaciones estatales; y, 2) las propuestas estatales que se circunscriben a los instrumentos de política tradicionales, y que inscriben las recomendaciones de organismos internacionales.

En ambos casos, el resultado esperado es

que las actividades y los empleos circunscritos en la informalidad sean atravesados por principios de racionalidad que estructuran el estado de derecho. El despliegue de estrategias integrales para la formalización implica una gran diversidad de instrumentos y acciones específicas. La sistematización de las diversas experiencias nacionales en la atención de la informalidad y el reconocimiento de los avances logrados por parte de organismos internacio-

nales como la OIT, la OCDE y el Banco Mundial muestran que es posible avanzar.

El desafío actual por el que atraviesa nuestro país inscribe la provisión de un marco común de regulación en un contexto espacial en el que hay coincidencias y especificidades territoriales, por citar como ejemplos las fronteras norte y sur, las ciudades con mayor población de nuestro Sistema Urbano Nacional y las áreas rurales dispersas.

# Comparativo internacional: esquemas tributarios y su recaudación

Gabriel Fernández Espejel\*

El presente documento da cuenta de la evolución de los impuestos al consumo, sobre la renta, a regímenes especiales en energéticos y exportación de materias primas, así como a la propiedad y subnacionales, tanto en países de la OCDE como en América Latina y el Caribe. Se muestran las tendencias internacionales que permean en posibilidades y oportunidades para implementar una reforma fiscal equitativa y promotora del crecimiento. Asimismo, se incorporan los cambios propuestos en estos temas en el Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal de 2014 que presenta el Ejecutivo federal a la Cámara de Diputados.

## Reformas y recaudación

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala que la mayoría de sus países miembros han emprendido reformas en sus sistemas impositivos en las úl-

timas dos décadas. Estos cambios han implicado, preferentemente, movimientos en las tasas y una ampliación en la base tributaria, y siguen la tendencia que marcaron Gran Bretaña y Estados Unidos en la década de 1980.<sup>1</sup>

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por su parte, da cuenta<sup>2</sup> del incremento de la recaudación como porcentaje del producto interno bruto (PIB), de cambios estructurales significativos, de la relevancia del impuesto al valor agregado (IVA), del incremento en los impuestos directos y de la baja de los gravámenes al comercio internacional, en la última década, en la región, a raíz de las políticas de apertura que prevalecen.

La recaudación como porcentaje del producto entre los países del anteriormente llamado “club de los países ricos” varía de manera significativa. Naciones como México y Chile

<sup>1</sup> En Brys, B. *et al.*, “Tax Reform Trends in OECD Countries”, OECD *Taxation Working Papers*, núm. 1, OECD Publishing, en [dx.doi.org/10.1787/5kg3h0xxmz8t-en] (fecha de consulta: 15 de agosto de 2013).

<sup>2</sup> En CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago de Chile, 2013, p. 5, en [www.eclac.org/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf] (fecha de consulta: 19 de agosto de 2013).

\* Maestro en Economía por la UNAM. Investigador del área de Estudios Sociales del CESOP. Líneas de investigación: gobierno, mercado, impuestos y energía. Correo electrónico: gabriel.fernandez@congreso.gob.mx

tienen una carga que representa alrededor de 18% de su PIB, mientras que los ingresos totales de economías como la danesa suman más de 48% (Tabla 1). La OCDE precisa que en este diferencial pesa considerablemente la estructura impositiva que supone el pago de pensiones, seguridad social y educación, ya sea para la sociedad o para los gobiernos.

En la Tabla 1 se aprecia para nuestro país —más allá de la baja recaudación ya mencionada— la alta influencia de los ciclos económicos en la recepción de impuestos, ya que en los años de crisis (1995 y 2009) los ingresos bajan considerablemente, mientras que en algunas economías emergentes (Turquía y Brasil) y en otras desarrolladas como Dinamarca, la captación se mantiene estable e inclusive mejora. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estima en los Criterios Generales de Política Económica 2014<sup>3</sup> que los ingresos presupuestarios no petroleros del Sector Público caerán de 15.0 a 14.3% del PIB de 2012 a 2013, a raíz de la baja en el crecimiento económico del país; para el total de los ingresos la baja esperada es de 22.7 a 21.6 por ciento.

### **Esquemas impositivos: el impuesto al consumo**

Para el impuesto al valor agregado (IVA), la OCDE advierte una tendencia al alza con tasas promedio entre sus países miembros de 16.7% en 1990, 17.8% en 2000, y 18% en 2010. Además, da cuenta de que en los últimos años la

<sup>3</sup> En [www.shcp.gob.mx] (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2013).

mayoría de sus economías han elevado —o piensan hacerlo— a tasas que fluctúan alrededor de 20 y 23% (Finlandia, Grecia, Portugal y Gran Bretaña, entre otros).

Tanto CEPAL como la OCDE coinciden en relación a la tendencia internacional que se percibe sobre el aumento en el IVA<sup>4</sup> (Tabla 2), y apunta que este hecho significó que en la región la recaudación como porcentaje del PIB se elevara, en promedio, de 5.4 a 7.1% de 2000 a 2011. Además, explica esta alza a través de la extensión de su aplicación a servicios intermedios y finales ya que en un inicio contemplaba prácticamente sólo bienes físicos. Aun cuando reconoce esta tendencia en las tasas y su base advierte diferencias en la región, expresadas en los niveles de recaudación.

Además, la CEPAL agrega que en algunos países centroamericanos hubo una reducción en las exenciones en bienes y servicios, sin cambios en la tasa del IVA. En México, Perú y Venezuela se aumentó el rédito, sin modificar la base; mientras que en Colombia, Panamá y ciertos países del Caribe se incrementó este impuesto con una reducción de la base; es decir, se exentaron o se asignó tasa cero a ciertos productos. Destaca también modificaciones innovadoras en el IVA en Uruguay, donde se exenta parte del consumo a través del uso del plástico entre las familias de menores ingresos o de la adopción de criterios ambientales (impuestos en automóviles, plásticos y combustibles); esto en otras naciones sudamericanas y en Panamá.

<sup>4</sup> CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Santiago de Chile, 2013, en [www.eclac.org/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf] (fecha de consulta: 26 de agosto de 2013).

Tabla 1. Impuestos totales como porcentaje del PIB

<i>País</i>	<i>1985</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>
México	15.5	15.2	16.9	17.9	21.0	17.5
Estados Unidos	25.6	27.8	29.5	27.9	26.1	24.0
Chile	n.d.	19.0	19.4	24.0	22.5	18.2
Dinamarca	46.1	48.8	49.4	49.0	48.2	48.2
Francia	42.8	42.9	44.4	43.5	43.2	41.9
Turquía	11.5	16.8	24.2	24.1	24.2	24.6
Brasil	n.d.	26.8	30	33.4	33.6	32.6
OCDE total	32.5	34.4	35.5	35.4	34.8	n.d.

Fuente: [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (fecha de consulta: 16 de agosto de 2013).

Tabla 2. Evolución de la tasa del IVA

<i>País</i>	<i>Año de introducción</i>	<i>Tasa inicial %</i>	<i>1992</i>	<i>2000</i>	<i>2011</i>
México	1980	10.0	10.0	15.0	16.0
España	1986	12.0	13.0	16.0	18.0
Chile	1975	20.0	18.0	18.0	19.0
Dinamarca	1967	15.0	25.0	25.0	25.0
Francia	1968	20.0	18.6	20.6	19.6
Brasil	1967	15.0	20.5	20.5	20.5
Gran Bretaña	1973	8.0	17.5	17.5	20.0
OCDE total	—	15.4	16.3	17.8	18.5

Fuente: [www.eclac.org](http://www.eclac.org) (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2013).

En el tema del IVA, dentro de los Criterios Generales de Política Económica 2014<sup>5</sup> a discutirse en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, la SHCP precisa que no habrá modificaciones en la tasa, aunque sí establece su aplicación en servicios que anteriormente no lo consideraban (IVA en colegiaturas, autotransporte y en operaciones inmobiliarias, entre otros) y determina su homologación en todo el territorio nacional. De igual forma, resalta el mantenimiento de la tasa cero en alimentos y medicinas. De esta forma, se expresa una política distante a las tendencias internacionales.

### **El impuesto sobre la renta**

Con relación al impuesto sobre la renta (ISR), la OCDE señala que esta tributación registró incrementos hasta el año 2000, cuando su tasa se ubicó en promedio en 35.5%; posteriormente ha reportado una tendencia a la baja, sobre todo a partir de 2009 tras la desaceleración económica producto de la crisis financiera global, lo que llevó a tasas inferiores de 34% entre los países de la OCDE (Tabla 3).

El organismo precisa que la tasa promedio que se aplica al ingreso de las personas pasó de una media de 65%, en la década de 1980, a una tasa de 41.5% en 2011.<sup>6</sup> De igual forma, apunta que el impuesto a las ganancias de las empresas se redujo de una tasa promedio de 45 a 26% en igual lapso. Por su parte, el impuesto a los dividendos que reparten las empresas a

<sup>5</sup> En [www.shcp.gob.mx] (fecha de consulta: 9 de septiembre de 2013).

<sup>6</sup> En [dx.doi.org/10.1787/5kg3h0xxmz8t-en] (fecha de consulta: 15 de agosto de 2013).

las personas se ha reducido en los países del organismo, de 49.1 a 41%, de 2000 a 2011.

En lo que se refiere al ISR, la CEPAL critica las malas prácticas en Latinoamérica y el Caribe que han mermado su poder recaudatorio.<sup>7</sup> Éstas implican sistemas diferenciados para personas físicas y morales, ingresos mínimos exentos elevados, y múltiples quitas y deducciones; no obstante, reconoce que en términos del PIB su participación se elevó de 3.2 a 4.9% en el subcontinente y de 6.3 a 7.7% en el Caribe, ambos en el periodo 2000-2011.

De igual forma, destaca que las reformas en el impuesto sobre la renta —al igual que las modificaciones hechas en el IVA en la región— comprenden todas las posibilidades: alzas y bajas en la tasa, ampliación y reducción en la base gravable, y la combinación de ambos escenarios.<sup>8</sup> Aún así, reconoce que predominan los efectos positivos en la extensión de la base producto de la tributación a los diferentes componentes del ingreso laboral, la aplicación de impuestos a dividendos y a las rentas de capital.

En el ISR, la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con los señalamientos de la CEPAL, propone en su reforma social y hacendaria la eliminación o el acotamiento de deducciones, tratamientos especiales y regímenes preferenciales para el ejercicio fiscal de 2014, con el propósito de contar con un impuesto más sencillo, progresivo y con una base más amplia. Asimismo, establece límites a exenciones y

<sup>7</sup> En [www.eclac.org/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf] (fecha de consulta: 26 de agosto de 2013).

<sup>8</sup> En [www.eclac.org/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf] (fecha de consulta: 26 de agosto de 2013).

Tabla 3. Esquema impositivo y tasas que aplica

País	% del total de los impuestos				Tasa ISR personal	Tasa ISR empresarial	Carga fiscal laboral	Tasa máxima sobre dividendos	Tasa IVA
	Impuesto al ingreso personal	Impuesto empresarial	Contribuciones a la seguridad social	Impuestos al consumo					
	2008	2008	2008	2008					
México	n. d.	n. d.	13	59	30	30	15.5	30	16.0
Estados Unidos	38	7	25	18	41.9	39.2	29.7	50.0	n. a.
Chile	n. d.	n. d.	6	51	40	17	7	40	19
Dinamarca	52	7	2	32	44.3	25	38.3	56.5	25
Francia	17	7	37	24	45.8	34.4	49.3	57.8	19.6
Turquía	17	7	25	45	35.7	20	37.4	34	18
Brasil	n. d.	n. d.	24	46	27.5	34.0	n. d.	n. d.	20
OCDE total	25	10	25	32	41.5	25.4	34.9	41	18

Fuente: [www.oecd.org](http://www.oecd.org) (fecha de consulta: 16 de agosto de 2013).

deducciones personales, así como la elevación de la tasa marginal máxima, al crear un nuevo escalón para los ingresos mayores a 500 mil pesos anuales, los cuales serán gravados con una tasa de 32 por ciento.<sup>9</sup>

### Impuestos en materias primas y energéticos en América Latina

La CEPAL da a conocer, de igual forma, los diferentes contextos históricos en América Latina y el Caribe en materia de los esquemas impositivos que aplican al sector energético (hidrocarburos, principalmente) y en la car-

ga fiscal que destinan a las exportaciones de materias primas (minería y alimentos), con acento en el periodo de auge en la producción de estos recursos naturales renovables y no renovables (2003-2010), a raíz de las altas tasas de crecimiento económico en China, como en el periodo restrictivo (1990-2003), cuando se sucedieron las diferentes crisis en la región por los efectos tequila, zamba y tango, entre otros.

La comisión precisa que aumentó la participación del Estado en las rentas económicas producto de la explotación de recursos naturales renovables y no renovables (2003-2010).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> En SHCP, *Criterios generales de política económica 2014*, México, 2013, pp. 101-103.

<sup>10</sup> En [www.eclac.org/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf) (fecha de consulta: 20 de agosto de 2013).

En el caso de los hidrocarburos señala que los gobiernos se apropian de los ingresos preferentemente a través de empresas públicas, del incremento en su participación accionaria en ellas, de la reelaboración de los contratos con las firmas exportadoras e, inclusive, con la nacionalización o la expropiación.

En cuanto a la industria de la minería, sobre todo en América del Sur, el camino que han seguido en la captación de recursos es a través de las regalías, gravámenes especiales, impuestos a la renta con alícuotas progresivas, que cobran gobiernos nacionales y subnacionales. Finalmente, en las exportaciones agropecuarias, la opción que han seguido los gobiernos es la aplicación de impuestos directos (Argentina es el caso más conocido) (Tabla 4).

Entre las propuestas que hace Hacienda en los Criterios Generales de Política Econó-

mica 2014 se encuentran los nuevos gravámenes en minería, que siguen las disposiciones de los esquemas existentes en Argentina, Australia, Brasil, Chile, China y Perú.

Así, establece un derecho especial sobre minería de 7.5% a la diferencia positiva que resulte de disminuir de los ingresos derivados de la enajenación o venta de la actividad extractiva las deducciones permitidas; establece el pago semestral de derecho adicional sobre minería a titulares de concesiones que comprueben que en 24 meses no han realizado trabajos de exploración o de explotación; fija en el régimen fiscal al sector minero un derecho extraordinario de 0.5% a los ingresos derivados de la enajenación de oro, plata y platino; finalmente, determina la creación de un Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Municipios Mineros.

Tabla 4. Ingresos fiscales provenientes de la explotación de bienes primarios

<i>País</i>	<i>En porcentaje del PIB (promedio anual)</i>		<i>En porcentaje del ingreso total de los gobiernos (promedio anual)</i>	
	<i>1999-2001</i>	<i>2009-2011</i>	<i>1999-2001</i>	<i>2009-2011</i>
Argentina	0.0	3.0	0.1	13.6
Bolivia	5.1	9.6	20.5	29.9
Chile	0.8	3.7	3.8	17.3
Ecuador	6.3	13.5	30.8	34.5
México	6.1	7.5	31.2	32.5
Venezuela	8.7	8.3	44.0	39.2

Fuente: [www.eclac.org] (fecha de consulta: 20 de agosto de 2013).

## Otros impuestos

Otras reformas que se han implementado en América Latina y el Caribe en los últimos años se han dirigido a impuestos al patrimonio, a transacciones financieras; estos últimos con montos significativos, pero con efectos diferenciados entre países, ya que van de 0.2 a 2% del PIB.

Nuestro país, a través del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal de 2014 que se analiza en la Cámara baja, busca la aplicación de un impuesto de 10% a los ingresos de las personas físicas por ganancias de capital en la venta de acciones y en la distribución de dividendos. Hacienda explica que esta práctica

—que siguen naciones como Alemania, Estados Unidos, Chile, Japón y Gran Bretaña— no impide contar con mercados bursátiles con altos niveles de desarrollo y de mayor profundidad.

Otra tendencia que apunta la CEPAL se presenta con relación a los ingresos fiscales de los gobiernos subnacionales. En la Tabla 5 se aprecian las diferencias entre países, aunque la comisión apunta que los incrementos que se han registrado en este rubro obedecen a las transferencias del gobierno central y no a la recaudación dentro de las instancias gubernamentales de los estados, y provienen, básicamente, de gravámenes en la propiedad, en vehículos y servicios.

Tabla 5. Ingresos fiscales en los diferentes niveles de gobierno, 2010

País	Gobierno central + seguridad social	Gobierno estatal	Gobierno local	Total	Gobierno central + seguridad social	Gobierno estatal	Gobierno local	Total
	En porcentaje del PIB				En porcentaje del ingreso total			
Argentina	28.7	4.8	–	33.5	85.8	14.2	–	100
Bolivia	19.3	–	0.9	20.2	95.6	–	4.4	100
Brasil	23.3	7.8	1.3	32.4	71.9	23.9	4.1	100
Chile	18.4	–	1.2	19.6	93.8	–	6.2	100
Ecuador	19.6	–	–	19.6	100	–	–	100
México	11.2	0.4	0.2	11.8	94.9	3.4	1.7	100
Venezuela	11.4	–	–	11.4	100	–	–	100

Fuente: [www.eclac.org](http://www.eclac.org) (fecha de consulta: 20 de agosto de 2013).

## **Comentarios finales: la aprobación de las reformas**

La OCDE puntualiza, con base en ejemplos concretos,<sup>11</sup> que el éxito de una reforma fiscal integral requiere de una visión clara y de un análisis estratégico de las finanzas; antesala necesaria para llegar a un consenso político. Encontrar el momento oportuno para su impulso depende de cada país: tiempo de elecciones, acuerdos partidistas o simplemente las condiciones en que se encuentran las finanzas públicas. En el nuestro se puede resaltar el momento que se vive por el Pacto por México.

De acuerdo con la CEPAL,<sup>12</sup> la aprobación de las reformas y su aceptación se relaciona directamente con los beneficios que percibe la población a través de la mejora en la calidad de servicios públicos: salud, educación y seguridad, así como por los avances frente a la corrupción, en el control de la evasión y la elusión, y la respuesta del sector de la informalidad, que define como los marginados que se deben incorporar. En el caso mexicano de la Reformas Social y Hacendaria 2014, estos temas parecen requerir mayor discusión.

La OCDE resalta el equilibrio que se busca en las reformas fiscales ya que éstas deben estar orientadas a la promoción del crecimiento sin el abandono de su carácter redistributivo;<sup>13</sup> pero, sobre todo, en cuanto al aspecto integral que se pretende; en su diseño confluyen la facilidad en su administración y la solidez frente a la evasión y elusión. Por cierto, esquema de negociación que transcurre bajo el manto de lo político, sobre los costos y ganancias que suponen para la esfera gobernante y el Legislativo.

Así, la comisión y la OCDE señalan —por separado— que para emprender una reforma fiscal se necesitan instituciones transparentes que desempeñen eficientemente un nuevo arreglo de políticas de largo plazo, que garanticen la equidad a través de la eliminación de privilegios fiscales y exenciones especiales, a fin de que puedan ser vistas como una herramienta redistributiva. Para tal efecto, aluden a una reforma hacendaria integral en la que el gasto asume un rol preponderante, pero no único; aspecto que parece incorporar el debate actual en torno al Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal de 2014.

<sup>11</sup> La OCDE cita los casos de Holanda, Noruega, Suiza, Dinamarca y República Eslovaca, entre otros, en Bert Brys, “Making Fundamental Tax Reform Happens in OECD Countries”, *OECD Taxation Working Papers*, núm. 3, OECD Publishing, en [dx.doi.org/10.1787/5kg3h0v54g34-en] (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2013).

<sup>12</sup> En [www.eclac.org/publicaciones/xml/6/49276/PanoramaFiscaldeALC.pdf] (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2013).

<sup>13</sup> En Bert Brys, “Making Fundamental Tax Reform Happens in OECD Countries”, *OECD Taxation Working Papers*, núm. 3, OECD Publishing, en [dx.doi.org/10.1787/5kg3h0v54g34-en] (fecha de consulta: 2 de septiembre de 2013).

## Reportes CESOP

2009

19. La nueva presidencia de Estados Unidos
20. Proceso electoral 2009
21. Crisis económica
22. Influenza en México
23. Cambio climático
24. Evaluación de la jornada electoral
25. El recorte del presupuesto y su impacto en el desarrollo económico y social
26. Temas selectos de la glosa del Tercer Informe de Gobierno
27. Presupuesto social
28. Crisis del agua

2010

29. Rumbo al centenario de la Revolución
30. Reforma política
31. Reforma fiscal
32. Reforma del Congreso
33. Órganos electorales locales
34. Elecciones locales 2010 en el centro-norte
35. Elecciones locales 2010 en el centro-sur
36. Migración México-Estados Unidos
37. Los indicadores de buen gobierno en México y el trabajo legislativo
38. Panorámica sobre la transparencia y el acceso a la información en México
39. Revisión de las políticas públicas del Cuarto Informe de Gobierno
40. Apuntes para el análisis presupuestal 2011

2011

41. Telecomunicaciones
42. Seguridad social en México
43. Avances en la implementación de la reforma penal

44. Análisis de resultados del Censo 2010
45. Reforma política
46. Cambio climático
47. Crisis económica internacional los posibles efectos en México
48. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas interior y económica)
49. Glosa del Quinto Informe de Gobierno (Políticas social y exterior)
50. Una perspectiva de opinión pública

2012

51. Residuos sólidos urbanos en México
52. Mujeres y elecciones
53. Jóvenes: optimismo moderado
54. Algunas notas sobre la opinión pública
55. Elecciones 2012 (Tomo I)
56. Elecciones 2012 (Tomo II)
57. Algunos temas de la agenda en la LXII Legislatura
58. Glosa del Sexto Informe de Gobierno (Políticas interior, económica, social y exterior)
59. Temas selectos para el presupuesto de 2013
60. Reforma pública de la administración pública federal Vols. I y II

2013

61. Notas acerca de la Cruzada contra el Hambre
62. Órganos reguladores
63. Notas acerca del Pacto por México
64. Algunas características del sistema educativo Vol. I
65. Particularidades comparadas y opinión pública acerca del Sistema Educativo Vol. II
66. Reforma energética

R E P O

R T E



LXII LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS