

# Una agenda para las finanzas públicas: consideraciones generales

*Arturo M. Fernández,\* Ignacio Trigueros\*\* y Alejandro Hernández Delgado\*\*\**

## 1. Introducción

Las investigaciones que se presentan en este volumen iniciaron con la intención de abordar exclusivamente los aspectos de la reforma tributaria. Sin embargo, pronto surgieron dudas acerca del sentido que esto tendría por sí solo. ¿Se trataba acaso de una reforma con neutralidad recaudatoria? ¿Cuáles eran los requerimientos de las finanzas públicas a corto y largo plazo? De inmediato surgió el tema de la deuda pública no reconocida, producto de las obligaciones contingentes ocasionadas por el sistema de pensiones. Ésta alcanza una magnitud equivalente al doble de la reconocida. En el actual contexto de responsabilidad fiscal, debería saberse si las finanzas públicas serán sostenibles en el largo plazo. Julio Santaella aborda ese problema en el segundo capítulo y concluye que se requerirá de un aumento permanente en el superávit primario de por lo menos un punto porcentual del PIB.<sup>1</sup> Del análisis surgió la necesidad de hacer un diagnóstico de los problemas del sistema de pensiones, IMSS, Infonavit e ISSSTE y apuntar una serie de propuestas para en primer lugar, evitar que las contingencias sigan acumulándose y en segundo lugar, para otorgarles un régimen viable de largo plazo. Fernando Solís Soberón aborda este asunto de una manera exhaustiva en el último capítulo de este volumen. En el Capítulo 3, Ignacio Trigueros y Arturo Fernández, apoyados por un comité de expertos,<sup>2</sup> hacen un diagnóstico amplio del sistema tributario y apuntan algunas propuestas de reforma.

---

\* Rector del ITAM.

\*\* Investigador y Director del Centro de Análisis e Investigación Económica del ITAM.

\*\*\* Investigador y Director de la División de Economía, Derecho y Ciencias Sociales del ITAM.

<sup>1</sup> Que con relación al obtenido en 1999, de 2.4% del PIB, debe elevarse a 3.4% de manera permanente. El superávit primario en 2000 será cercano al 3% del PIB.

<sup>2</sup> Dr. Francisco Gil Díaz, Dr. Fernando Sánchez Ugarte, Dr. Alejandro Hernández Delgado y el C.P. Valentín Villa.

Asimismo, se consideró necesario incorporar la problemática del llamado federalismo fiscal, ya que la estructura tributaria actual descansa en un acuerdo de coordinación fiscal, mismo que dispone una distribución de participaciones a las entidades federativas y municipios. El actual pacto está sucumbiendo como consecuencia de que las entidades demandan más recursos federales, mientras que la federación no está en posibilidades de satisfacerlas y las entidades tienen las manos atadas para explotar fuentes tributarias cedidas en el pacto de coordinación. En el Capítulo 4 de este volumen, Gustavo Merino aborda estos problemas y sugiere algunas medidas.

Finalmente, todos estos temas no pueden tratarse de forma aislada y descoordinada. Todas las propuestas deben converger en una estructura viable de finanzas públicas, misma que se perfila y simula en la última sección de este Capítulo.

## **2. La reforma tributaria**

Para abordar organizadamente el propósito y contenido de una posible reforma tributaria es preciso responder a dos preguntas claves: ¿para qué? y ¿cómo? La primera tiene que ver con los objetivos económicos y políticos que se persiguen; la segunda se refiere a la selección y diseño de los instrumentos tributarios. Desde luego, la respuesta de la segunda tiene que ser coherente con la que se dé a la primera.

### **2.1. Una reforma tributaria ¿para qué?**

#### **2.1.1. Mayor recaudación**

El principal argumento que se presenta como objetivo para una reforma tributaria es el fortalecimiento de la recaudación. Sin embargo, esto requiere la contestación a otra pregunta: ¿para qué o por qué recaudar más? Esta interrogante ha recibido diversas y muy variadas respuestas: (a) porque los ingresos tributarios (excluyendo petróleo) son inferiores a los del promedio de otros países; (b) porque es conveniente reducir la dependencia del financiamiento público de los ingresos petroleros; (c) porque es necesario incrementar el gasto público para financiar nuevos proyectos gubernamentales o ampliar los actuales; y, (d) porque es necesario elevar el superávit primario para enfrentar los pasivos contingentes del Gobierno. Me parece que estas opiniones resumen a las más importantes, pero por sí solas, como se expondrá a

continuación, no todas constituyen justificaciones necesarias para una reforma tributaria con propósitos recaudatorios. Examinaremos una por una.

a) Ingresos tributarios bajos

Los ingresos tributarios excluyendo petróleo resultan ser casi 3 puntos porcentuales del PIB inferiores a una muestra de países de América Latina,<sup>3</sup> como se puede observar en la Tabla 1. Sin embargo, este reconocimiento requiere de dos aclaraciones importantes. En primer lugar, la baja carga tributaria de México con relación a la de dicha muestra no se debe a menores tasas impositivas. De hecho, la tasa marginal máxima de personas físicas es 15.6% superior al promedio de la misma muestra y la de empresas 14.1% superior (véase la Tabla 2). Comparando estas tasas con una muestra más amplia de países, la tasa máxima aplicada al ingreso personal es 22% superior al promedio y la que se aplica a empresas es 4.5% superior. El sistema tributario mexicano tiene tasas relativamente altas en ISR. Con relación al IVA, la tasa promedio internacional es alrededor de 15%, similar a la mexicana.

**Tabla 1**

Ingresos tributarios federales (% del PIB)

Argentina	11.2
Brasil	18.6
Chile	18.9
Colombia	14.0
Perú	14.0
México <sup>a</sup>	12.0
Promedio	14.78

Fuente: World Development Report 1999/2000, Banco Mundial.

<sup>a</sup>Excluyendo petróleo.

En segundo lugar, la brecha recaudatoria comparativa no es tan amplia como parece debido a la exención mexicana a los intereses de la deuda pública y a la exclusión de los ingresos tributarios provenientes de Pemex. Lo primero reduce

<sup>3</sup> Las comparaciones internacionales de carga tributaria presentan muchos problemas para ser llevadas a cabo. Hay países centralizados y otros federales; unos consolidan a su sector paraestatal, otros no; unos incorporan su financiamiento a la seguridad social, otros no.

en apariencia el ingreso y el gasto federal. Si se gravaran los intereses, el costo de la deuda pública se elevaría, registrándose un ingreso y un gasto mayores y de igual magnitud. Con relación al segundo aspecto, el de la exclusión de los ingresos tributarios provenientes de Pemex, para ser justos en la comparación, se tienen dos opciones: restar el valor agregado generado por Pemex del PIB o imputar lo que correspondería al ISR de Pemex si éste fuera privado. Además, como consecuencia de la apertura comercial de México, se ha erosionado la recaudación proveniente de impuestos a la importación, fenómeno que no se presenta en la mayoría de los países de América Latina. Estos aspectos pueden explicar, por lo menos, la diferencia de dos puntos porcentuales del PIB en la comparación de cargas tributarias

**Tabla 2**  
Tasas marginales máximas ISR (%)

	Personas	Empresas
Canadá	29	38
Estados Unidos	40	35
Reino Unido	40	31
Corea	40	28
Singapur	28	26
Tailandia	37	30
Malasia	30	28
Indonesia	30	30
Hong Kong	20	17
Argentina	33	33
Brasil	25	15
Chile	45	15
Colombia	35	35
Perú	30	30
México	40	30
Promedio	32.8	28.7
Promedio América Latina	34.6	26.3

Fuente: World Development Report 1999/2000, Banco Mundial.

Sin embargo, la explicación más relevante acerca de la baja carga tributaria relativa de México (a pesar de las altas tasas de imposición) tiene que ver con la evasión, los tratamientos especiales y las exenciones. En efecto, la tasa de evasión en México es desproporcionadamente alta. Por ejemplo, en el caso del IVA es de 40%. La evasión en ISR debe ser menor que en IVA, tanto por su progresividad como por la mayor concentración de renta en pocas empresas y personas,<sup>4</sup> mientras que las transacciones gravadas con IVA se esparcen entre todos los agentes económicos. La evasión es producto de una deficiente administración tributaria, del poco apoyo político para que ésta realice su función adecuadamente<sup>5</sup> y, desde luego, de algunos problemas de diseño de la estructura tributaria que facilitan la evasión. La evasión del IVA e ISR puede representar aproximadamente 3.5% del PIB con las actuales disposiciones tributarias.<sup>6</sup> Por supuesto, los tratamientos especiales y exenciones interconstruidas en las disposiciones fiscales impiden explotar cabalmente el potencial recaudatorio de los instrumentos vigentes, ya que estrechan las bases y la cobertura en un contexto paradójico de tasas marginales elevadas.

En resumen, los ingresos tributarios de México son inferiores, aunque menos de lo que parece, al promedio de la muestra de países de América Latina, pero con tasas marginales promedio más altas en el ISR. La mayor evasión y los tratamientos especiales explican el nivel de recaudación actual a pesar de las altas tasas marginales.

Las comparaciones internacionales de carga tributaria con países de la OCDE no son muy relevantes debido a las disparidades en el desarrollo, la diferente estructura de edades de la población y debido a que muchas de las naciones asociadas a la OCDE mantienen esquemas de seguridad social muy onerosos, los cuales están en proceso de reforma por resultar insostenibles. En el caso de México, las contribuciones para pensiones y fondo habitacional se administran fuera del sistema impositivo, ya que no son ingresos tributarios propios del gobierno. Además, el Gobierno Federal no ha asumido, desde 1997, nuevos pasivos previsionales del sistema IMSS. Vale la pena mencionar que España, Francia y Alemania están reduciendo sus tasas marginales de manera sustantiva este año.

---

<sup>4</sup> Que en principio están mejor vigiladas y cumplen, en general, con sus obligaciones tributarias.

<sup>5</sup> Que también es producto del pobre y subordinado diseño institucional en el cual opera el SAT.

<sup>6</sup> Dos puntos corresponden al IVA y uno y medio al ISR.

## b) Mayor gasto público

Con relación al segundo argumento, relacionado con posibles nuevos programas gubernamentales, o la ampliación de los actuales, se requiere un análisis en varios niveles. Primero, ¿cómo se compara el gasto público en México con el de otras naciones? ¿Se está gastando relativamente poco?

El gasto del Gobierno Federal no es muy diferente al de Corea, Singapur, Malasia, Chile, Argentina, Venezuela y Perú, como se puede observar en la Tabla 3. La brecha entre gastos e ingresos públicos federales se satisface con los ingresos petroleros. Por lo tanto, el problema de los relativamente bajos ingresos tributarios no se está traduciendo en un bajo gasto público federal. El problema en realidad tiene que ver con el tercer punto, la alta dependencia de los ingresos petroleros, de los cuales, como ya se mencionó anteriormente, parte se recaudaría si la empresa petrolera pagara ISR como cualquier otra. Este punto requiere de un planteamiento diferente y se tratará en la siguiente sección.

**Tabla 3**

Gasto público federal (% del PIB)

Corea	18.8
Singapur	16.6
Tailandia	18.7
Malasia	20.1
Indonesia	14.7
Argentina	13.8
Brasil	18.6
Chile	20.8
Colombia	14.5
Perú	15.5
México	16.3
Promedio	17.1

Fuente: World Development Report 1999/2000, Banco Mundial.

En resumen, el gasto del Gobierno Federal se encuentra en niveles cercanos al promedio de países con igual grado de desarrollo, pero se financia en un 26% (menos lo que se recaudaría del ISR de Pemex) con la venta de activos y no con ingresos corrientes del Gobierno Federal. Tomando como punto de partida el hecho de que el nivel de gasto no es muy diferente a países con semejante o mayor grado de desarrollo, un proyecto de reforma tributaria que busque ampliar la recaudación requerirá de un convencimiento político amplio, que previamente sustente que el gobierno está gastando de manera eficaz los recursos con que cuenta actualmente y que no hay forma de reestructurar los programas de gobierno de manera que cuesten menos y logren lo mismo, o que al mismo costo se obtenga más. Se debería probar que el rendimiento social de los proyectos de inversión pública es óptimo y que el costo de efectividad de cada peso gastado en los diversos programas públicos está más que justificado. A continuación tendría que convencerse a la población de que el gasto adicional se justifica con los mismos criterios de eficacia y rentabilidad, y que dichos recursos son más valiosos en manos públicas que privadas.

La nueva administración debería entonces mostrar que es capaz de reinventar al gobierno, de adaptar sus papeles y procesos de gestión de manera acorde a la forma en que está cambiando el mundo y la tecnología. No se trata de una tarea fácil, sino más bien compleja. ¿Cómo hacer una reingeniería del gobierno que afecta los intereses burocráticos, privados y sindicales? ¿Cómo transformar el papel asistencial del gobierno frente a la presión de los grupos políticos que han medrado de él durante décadas?

Una salida tentadora a estos obstáculos, que debe evitar a toda costa el nuevo gobierno, es la de ignorar aquellas estructuras y programas viciados, ineficientes y onerosos, o tratar de crear una organización paralela con un mayor costo fiscal. La sociedad no aceptará una proposición de esta naturaleza. Por lo tanto, plantear una reforma tributaria con meros propósitos recaudatorios no tiene en este contexto viabilidad política ni fundamento económico.

Una reforma tributaria enfocada únicamente en recaudar más (a pesar de las altas tasas relativas de imposición y en un ambiente de altas tasas de evasión), mediante la implantación de mayores tasas o nuevos impuestos, no sólo atenta contra la eficiencia económica sino que difícilmente será aceptada por las personas que en la actualidad cumplen razonablemente con sus obligaciones tributarias.

### c) Dependencia de los ingresos petroleros

El petróleo es un recurso no renovable propiedad de la nación. Incluso en el subsuelo tiene valor económico. De hecho, es un activo cuyo rendimiento se manifiesta a través de incrementos en su precio. La renta petrolera es el valor económico del crudo y se mide como la diferencia entre el precio internacional y el costo de extracción. La renta proveniente del crudo extraído debería convertirse en otro activo que devengue un rendimiento igual o superior al que se obtendría manteniéndolo bajo tierra. Sin embargo, la renta petrolera ha sido considerada un ingreso corriente que se destina directamente a gasto. Lo único que se debería gastar es el interés o rendimiento financiero de ese activo transformado.

Teóricamente, la renta petrolera del crudo extraído debería depositarse en un Fondo Patrimonial del Estado, cuyos rendimientos podrían destinarse al gasto corriente. También podrían emplearse en inversiones públicas en capital humano e infraestructura que devengara una tasa de rendimiento aceptable. Considerando que actualmente se gasta un porcentaje importante, pero con la atinada decisión de diseñar el presupuesto federal de 2000 con un precio base del petróleo de 16.50 dólares, el país se encuentra en una situación cercana a crear un Fondo de Nivelación, que permitiría reducir el impacto de cambios en el precio del crudo.

Sin embargo, al incorporar la dinámica del proceso político al análisis, nos pareció que dichos fondos no serían viables, ya que rápidamente se desencadenarían todo tipo de presiones para su destino inmediato y, al final, se convertirían en gasto corriente. De manera que concluimos que sería más eficaz para el bienestar de la nación la fijación de un precio de referencia para el petróleo en 2001 en USD 16 y destinar la diferencia entre el precio vigente y el precio de referencia mencionado (suponiendo que el primero es superior al segundo) a la amortización de deuda pública. El ahorro de intereses de dicha amortización ofrecería un financiamiento adicional para reducir año con año el precio de referencia utilizado; y si el precio bajara muy por debajo del precio de referencia sería justificable endeudarse durante esos periodos. El precio de referencia tendría un límite inferior que podría fijarse cuando los ingresos fiscales generados con ese precio sean equivalentes al 1.8% de los activos de Pemex. En la última sección de este documento se incorpora esta propuesta a una simulación de finanzas públicas para el periodo 2001-2005.



## d) Pasivos contingentes del Gobierno Federal

En el segundo capítulo de este volumen se presenta un ejercicio que valora la viabilidad de la política fiscal para el periodo 2000-2025, considerando el monto de la deuda pública, tanto la reconocida como la no reconocida. Esta última comprende las obligaciones contingentes pasadas del viejo esquema de pensiones del IMSS, del Infonavit y del actual sistema de pensiones del ISSSTE. En la Tabla 4 se presenta la información básica.

**Tabla 4**

Deuda pública federal en 1999 (% del PIB)

Reconocida	42.39
Deuda neta total	24.80
Deuda bruta total	25.43
Interna	9.0
Externa	15.8
Obligaciones garantizadas	17.59
IPAB (Netos)	11.6
Fideicomiso de fomento	3.57
Otros	2.42
No reconocida (Obligaciones contingentes)	78.80
Pensiones IMSS	45.00
Pensiones ISSSTE	33.80
Deuda pública neta total y obligaciones contingentes	121.19

Las proyecciones que hace Julio Santaella en el segundo capítulo de este volumen, sugieren que el balance primario del gobierno debe elevarse a partir del 2001 en un punto porcentual del PIB como mínimo (a 3.4% del PIB) para que las finanzas públicas tengan un perfil sustentable. Es preciso reconocer que en los próximos cinco años probablemente no se presenten problemas de financiamiento del sector público. Sin embargo, los mercados de capital reconocen la contingencia y la asumen con una prima de riesgo que eleva el costo de capital, aminorando la tasa de crecimiento de la economía. Un gobernante con visión de estadista debe asumir de inmediato medidas para situar

la trayectoria financiera pública en una senda sostenible, lo que redundaría además en beneficios inmediatos: reduciendo la prima de riesgo de México y contribuyendo a evitar un posible sobrecalentamiento en el contexto de una vigorosa economía como la actual. El principal beneficio será, sin duda, el lograr una mayor tasa de crecimiento. Por estos motivos el programa de finanzas públicas para el 2001 debe contemplar un superávit primario mayor<sup>7</sup> y una reestructuración del sistema de pensiones del IMSS, Infonavit e ISSSTE en las líneas sugeridas por Fernando Solís Soberón en el último documento de este volumen.

#### 2.1.2. ¿Para qué una reforma tributaria? Conclusiones

Del análisis anterior, se puede concluir que no se justificaría que la reforma tributaria tenga un sesgo recaudatorio para financiar un mayor gasto público o para equiparar la carga tributaria con la de otras naciones. Sin embargo, la necesidad de incrementar el superávit primario en un punto porcentual del PIB, para enfrentar responsablemente el problema de pensiones y para reducir la vulnerabilidad de los ingresos públicos por su alto componente petrolero, plantea la necesidad de incrementar el ingreso tributario en 2001 en 0.7% del PIB. De estos, 0.27% del PIB provendrá de una menor evasión asociada a una tasa general menor en el IVA como se propone en la sección 3.1 de este documento. En realidad, se plantea una reforma tributaria con un esfuerzo fiscal menor. Además, se contempla que como consecuencia de esa reforma y del mejoramiento de la administración tributaria, la tasa de evasión debe reducirse en 50% en un periodo de 6 años, de manera que a partir del 2002 los ingresos tributarios deban incrementarse a razón de 0.30% del PIB por año.

Esta combinación de estrategias debe incrementar el ingreso tributario en un monto cercano a 2% del PIB. Los ingresos petroleros reducirán su participación del 30% al 20% de los ingresos tributarios totales en 2005.

## 2.2. Una reforma tributaria: ¿cómo?

### 2.2.1. La “reforma fiscal integral”

Es común que los temas tributarios desaten tanta controversia. Desde hace algunos años, personas muy disímbolas han enarbolado la bandera de la

---

<sup>7</sup> Para alcanzar 3.4% del PIB en el año 2005.

“reforma tributaria integral”. Seguramente sus concepciones de lo que debe ser el sistema tributario son muy diferentes y tampoco son desinteresadas.

Siendo objetivos y prácticos, no parece posible implantar una reforma “integral”. Los instrumentos de tributación con que cuenta México son los que se utilizan en la mayor parte de los países del mundo: un impuesto sobre la renta (ISR), un impuesto al valor agregado (IVA) y un conjunto de impuestos específicos al tabaco, a las bebidas alcohólicas y combustibles (IEPS). Existen en los libros y textos académicos otras opciones como el famoso impuesto progresivo al gasto o el impuesto al flujo de efectivo.<sup>8</sup> Ningún país los ha instrumentado cabalmente. A menos que los suspirantes de una “reforma fiscal integral” estén pensando en la adopción de estos innovadores instrumentos y el abandono de los actuales, nos parece que aquella sólo puede referirse al perfeccionamiento de los actuales instrumentos: el ISR, el IVA y el IEPS.

Las complejas interrelaciones económicas internacionales, producto de la creciente integración económica global, harían difícil y oneroso el que México se distanciara significativamente de la estructura tributaria que prevalece en la mayoría de los países desarrollados. Por ejemplo, en el caso del ISR, México perdería el acreditamiento del impuesto mexicano en el extranjero y, como consecuencia, transferiría recursos fiscales considerables a otras naciones sin un beneficio para el país.

#### 2.2.2. Concepción de la reforma fiscal para el año 2001: principios y estrategias

Como se concluyó en la sección 2.1.2, se debe plantear una reforma tributaria con enfoque moderadamente recaudatorio, con el objetivo claro de que el fortalecimiento recaudatorio debe ser una consecuencia, en todo caso, de un mejor diseño tributario que tolere menos elusión y evasión, y de una verdadera transformación de la administración tributaria, que la haga capaz de abatir rápidamente la evasión. Reducir la evasión en un 50% en un periodo de 6 años no parece imposible y generaría 1.75 puntos porcentuales del PIB de recaudación adicional. Se deberá enfatizar que la reforma tributaria persigue fines de equidad y eficiencia, como se explica a continuación.

##### a) Los principios: equidad y eficiencia

¿Qué principios deben normar a esta reforma fiscal integral? Sin duda, los principios de equidad y eficiencia económica. La equidad debe asegurar, en

---

<sup>8</sup> En el Capítulo 3 se aborda este tema y en el Anexo 3 se describe su funcionamiento.

primer lugar, que los iguales sean tratados por igual. Dos personas con el mismo ingreso deben ser gravadas a la misma tasa sin importar la fuente de donde provenga o el sector de actividad económica donde se genere. Esta implicación del principio de equidad se logra con la generalidad de los tributos y bases gravables amplias. En segundo lugar, el sistema tributario debe tener cierta progresividad, exigiendo una mayor contribución proporcional a aquéllos con mayores ingresos. La progresividad es más complicada porque se confronta a menudo con el principio de eficiencia económica porque, como lo han demostrado innumerables estudios, el sistema tributario no es muy eficaz, y sí muy costoso, para redistribuir el ingreso. La progresividad debe valorarse integralmente, considerando no sólo la fuente del ingreso tributario sino también el destino del gasto público. El gasto es más susceptible de focalizarse, como por ejemplo, el gasto en educación pública y en los programas Progres y Procampo.

La progresividad instrumentada mediante tasas marginales elevadas en el ISR desalienta la inversión, el ahorro y el esfuerzo laboral y, como consecuencia, incide sobre la tasa de crecimiento de la economía y sobre la tasa de generación de empleos. De manera que la verdadera incidencia económica de altas tasas marginales, por ejemplo a los ingresos del capital, puede recaer eventualmente sobre los trabajadores que, como consecuencia de una menor acumulación de capital y de un menor crecimiento, vean sus oportunidades de empleo y percepciones estancadas o mermadas.<sup>9</sup>

Por lo tanto, la equidad horizontal se logra mediante la generalidad de los tributos y con bases gravables amplias. La progresividad del ISR es posible y deseable dentro de rangos moderados, que sean acordes con los estándares internacionales y que consideren el grado relativo de desarrollo del país.

El principio de eficiencia debe buscar que los mecanismos tributarios utilizados para transferir recursos del sector privado al público interfieran lo menos posible con las decisiones económicas de los particulares. Esta interferencia ocasiona distorsiones en la asignación de los recursos y genera un costo palpable en términos de producción y bienestar. Las menores distorsiones se logran aplicando los gravámenes sobre el consumo y, en general, con menores tasas marginales de imposición. El IVA es sin lugar a dudas el instrumento

---

<sup>9</sup> Los salarios dependen, entre otras cosas, de la relación capital-trabajo de la economía. Una acumulación acelerada de capital en la economía, mediante el proceso de inversión, incrementa este cociente y permite, en general, más empleo y mejores salarios.

menos distorsionante cuando se aplica de forma general y a tasas uniformes. Sólo inhibe el esfuerzo laboral, mientras que el ISR inhibe además el ahorro y la inversión.

b) La estrategia

La estrategia de reforma tributaria, sustentada en los principios anteriores, debe dar un contenido operativo a la reforma tributaria basado en las siguientes estrategias: (a) cobertura general; (b) bases amplias; (c) tasas marginales bajas; (d) reducción de la dependencia de los ingresos petroleros; y, (e) administración tributaria honesta y eficaz que combata la evasión.

La primera estrategia busca que el sistema tributario alcance una cobertura general, asegurando que toda la población contribuya equitativamente al financiamiento del gasto público. Segundo, las bases gravables del ISR y del IVA deben ser amplias limitando al mínimo las exclusiones, exenciones y tratamientos especiales. En tercer lugar, las tasas marginales deben ser las más bajas posibles, objetivo que se puede lograr con el sustento de las dos estrategias anteriores.

Estas tres primeras estrategias crean un círculo virtuoso, ya que la cobertura general y las bases amplias generan mayor conciencia y apoyo político para su exigencia, inclusive coactiva, a la vez que propician menos evasión. Por su lado, las tasas marginales bajas son más aceptables, favorecen menos la evasión y facilitan un mayor cumplimiento.

Con relación a la cuarta estrategia se propone fijar un precio de referencia del petróleo y reducirlo gradualmente para que sólo los ingresos petroleros correspondientes a esa referencia se apliquen a la contabilidad pública como ingresos corrientes del Gobierno Federal. La diferencia entre el precio del petróleo en el mercado mundial y el precio de referencia se registraría en una cuenta de orden destinada a la amortización de deuda pública. Esta propuesta tendría varias virtudes: reduciría la dependencia del financiamiento del gasto federal basado en el ingreso petrolero, reduciría el impacto macroeconómico de las fluctuaciones de los ingresos públicos y reduciría el pago de intereses en el futuro al disminuir la deuda pública.

La quinta estrategia es de la mayor importancia. Se requiere una administración tributaria profesional, eficaz y honesta. Por ello es imprescindible una reforma institucional que, por un lado, cree un cuerpo profesional y respetable con servicio civil de carrera, bien remunerado (que no se subordine a los intereses políticos) y por otro, que este cuerpo pueda ser llamado

a rendir cuentas; es decir, ser premiado o castigado. Si esto no se atiende adecuada y oportunamente, poco importa lo que se haga en materia de reforma tributaria. Se trata pues, de una tarea insoslayable para combatir la evasión fiscal, que es el mayor flagelo del sistema tributario mexicano. La lucha contra la evasión debe reforzarse con un abatimiento de la delincuencia, principalmente la relacionada con el contrabando, el robo de mercancías en almacenes y transportes y la piratería, ya que todas ellas alimentan a la economía informal.

### **3. Propuesta de reforma tributaria**

En el Capítulo 3, Ignacio Trigueros y Arturo Fernández hacen un diagnóstico exhaustivo del sistema tributario, comparan diversas opciones de reforma y hacen propuestas concretas. A continuación se presenta un resumen de las mismas. Se omiten las justificaciones específicas.

#### **3.1. IVA**

Siendo el IVA el mejor instrumento recaudatorio disponible y debido a que en el caso de México es el instrumento con mayor potencial recaudatorio no explotado y que tiene la estructura más distorsionada se propone:

1. Gravar con tasa cero exclusivamente a: las exportaciones, harinas industrializadas de maíz, masa de nixtamal y tortillas.
2. Añadir a la lista de bienes exentos la venta de vegetales en estado natural (envasados o no).<sup>10</sup>
3. Reducir la tasa general al 12%.
4. Elevar la tasa en frontera al 12%.
5. Reducir el umbral para que los comerciantes sean contribuyentes cuando tengan ingresos superiores a \$400,000 o su equivalente en UDIS.

Esta reforma debe incrementar los ingresos tributarios en alrededor de 1% del PIB.

Como medida de fortalecimiento al federalismo fiscal y con objeto de restablecer las potestades tributarias de las entidades federativas, se propone reformar la Ley de Coordinación Fiscal para que:

---

<sup>10</sup> Es decir, que no hayan recibido ninguna transformación física o química.

1. Las entidades federativas puedan gravar las ventas de bienes y servicios al consumidor final de su entidad, sin poder gravar las exportaciones, ni las ventas entre empresas. Este gravamen sería similar al impuesto estatal a las ventas (*sales tax*) en los Estados Unidos.
2. Se propone que la base de este impuesto sea obligatoriamente la misma que se aplica para calcular el IVA federal.
3. Asimismo, que las entidades tengan libertad para fijar la(s) tasa(s) y exenciones que deseen, o de no aplicarlo.
4. Que la federación otorgue un crédito fiscal contra el IVA a pagar a los comerciantes y prestadores de servicios que paguen el impuesto estatal hasta por un equivalente al 50% del mismo, siempre y cuando no pase del 25% del IVA federal causado por la enajenación. Es decir, si la entidad federativa cobra un impuesto estatal del 4%, la federación bajará implícitamente el IVA federal al 10%.
5. Como contraparte, la federación reduciría las participaciones que recibe el estado en un monto equivalente al 40% de la recaudación estatal del impuesto estatal a las ventas.
6. Además, debería establecerse una regla aplicable a aquellas entidades que no realicen un esfuerzo fiscal, de manera que sus participaciones no crezcan por encima de la tasa de crecimiento de sus propios ingresos.

El impacto de estas medidas, conjuntamente, corresponde a un incremento neto en el superávit primario de 0.8% del PIB.

### **3.2. ISR**

La reforma ideal hubiese sido convertir el ISR de las empresas en un impuesto al flujo de efectivo complementado con un impuesto a los dividendos. Sin embargo, no es recomendable hacerlo por ahora ya que este tipo de impuesto no sería acreditable en los países que son fuente de inversión extranjera directa. Se optó por proponer un esquema híbrido manteniendo la “fachada” de ISR, pero introduciendo características del impuesto al flujo de efectivo. Es decir, se propone mantener la deducción de compras y permitir la depreciación inmediata del 50% de las inversiones. De esta manera se está a tres cuartas partes del camino para alcanzar un impuesto al flujo de efectivo y, como consecuencia, sus ventajas económicas.

Por lo tanto, en materia de Impuesto sobre la Renta se propone:

1. Igualar la tasa marginal máxima aplicable a los ingresos de las personas físicas con la aplicable a las empresas de 35%.
2. Permitir la depreciación inmediata del 50% de las inversiones en activos fijos y la amortización del 50% de las inversiones en instalaciones, patentes y *software*. El saldo se depreciará de acuerdo a las tasas de depreciación y amortización establecidas en la ley.
3. Restablecer el régimen de consolidación, corrigiendo las fallas que tenga para hacerlo justo y equitativo.
4. Eliminar gradualmente la reducción del 50% y 25% aplicable al ISR causado por las actividades agropecuarias e industriales integradas a las mismas. Se propone que sea a razón de cinco puntos porcentuales por año. Esto evitará la elusión inducida por la asimetría de tasas, pero debe reconocerse que esta reforma agravará el problema de baja rentabilidad crónica del campo, por lo que debería pensarse en algún mecanismo de compensación.
5. Eliminar el régimen de pequeños contribuyentes y sustituirlo por el régimen simplificado, basado en el flujo de efectivo, para contribuyentes con ingresos iguales o menores a 600,000 pesos.

Con relación al ISR de las personas físicas, en el Capítulo 3 se detallan todos los problemas y distorsiones y se presentan propuestas al respecto. De lograrse la aprobación de la reforma al IVA, no parecería recomendable por el momento provocar afectaciones en la carga fiscal del ISR. Desde luego, como se propone en el Capítulo 3, se puede concebir un paquete que grave las prestaciones y reduzca los créditos y subsidios a la vez que ajuste la tarifa para dejar la carga tributaria constante. Ese sería desde luego el escenario más deseable, sin embargo, aunque la recaudación se mantenga constante, habría ganadores y perdedores por lo que habría que valorar si es una buena estrategia política poner todos los temas en discusión.

La reforma mínima en ISR de personas físicas consiste en cambiar la tarifa por una de transición como la que se presenta en la Tabla 5 e intentar gravar las prestaciones no obligatorias (con carácter legal) que sean identificables por trabajador, como por ejemplo vales de despensa y fondo de ahorro. Además de congelar el monto del crédito fiscal en términos nominales, se propone gravar los intereses a una tasa del 24% sobre el interés que exceda a la tasa de inflación anunciada por el Banco de México para el siguiente periodo. La reforma ampliaría requeriría gravar todas las prestaciones no obligatorias que sean identificables,



limitando o impidiendo la deducción de las que no lo sean y congelando en términos nominales el crédito fiscal.

**Tabla 5**  
Propuestas de tasas marginales efectivas del ISR (%)

Múltiplos del salario mínimo	Vigente estatutaria	Vigente con crédito, subsidio y cero prestaciones	Vigente con crédito, subsidio y prestaciones medias	Propuesta de transición	Propuesta de largo plazo
1	10	3	5	5	5
3	17	7	9	7	5
5	17	14	17	11	5
7	32	16	21	13	5
10	33	20	24	17	9
15	34	23	27	22	20
20	34	24	27	28	27
25	35	24	27	35	35
Máxima	40	35	35	35	35

### 3.3. IEPS

En el caso del IEPS, se propone:

1. Restablecer la mecánica tipo IVA, pero excluyendo las ventas al consumidor final de la estructura del IEPS en el caso de bebidas destiladas.
2. Establecer una tasa *ad valorem* a las bebidas fermentadas del 20%.
3. Establecer una tasa *ad valorem* a las bebidas destiladas del 25% más una cuota fija de \$27.50 por litro de alcohol absoluto.
4. Gravar la gasolina y el diesel con una tasa uniforme del 180%, utilizando como base las mismas referencias internacionales que se utilizan actualmente.

### 3.4. Régimen fiscal de Pemex

Se propone un novedoso esquema institucional para reorganizar las relaciones de Pemex con el Gobierno Federal que le permita a aquél una mayor autonomía de gestión, a la vez que asegure la apropiación federal de las rentas generadas por el crudo. Bajo este esquema institucional, Pemex pagaría impuestos federales como cualquier contribuyente. El esquema institucional implicaría tratar a

Pemex como lo define la ley, es decir, como un agente del gobierno para conducir la operación de la industria petrolera. Por lo tanto, se le daría el trato de un maquilador que recibe comisiones por las tareas que realiza en la extracción, refinación y distribución. Los ingresos generados por las ventas serían del Gobierno Federal, quién a su vez remuneraría a Pemex bajo estándares internacionales por las labores que lleva a cabo.

### **3.5. Administración tributaria**

Fernando Sánchez Ugarte propone una reforma institucional al SAT basada en cuatro estrategias: (a) autonomía de gestión; (b) eliminación de facultades discrecionales; (c) servicio civil de carrera; y, (d) subcontratación de servicios de apoyo (ver Anexo 6).

### **3.6. Federalismo fiscal**

En el Capítulo 4, Gustavo Merino presenta el diagnóstico y las propuestas específicas relacionadas con el federalismo fiscal. Las propuestas tienen en común los siguientes elementos. Primero, la rendición de cuentas por parte de las autoridades hacia los ciudadanos es crucial para mejorar la efectividad del gasto público. Segundo, la solución al excesivo centralismo en materia fiscal requiere de mayor responsabilidad fiscal a nivel local, sustentada en una división de potestades tributarias congruente con la eficiencia económica. Tercero, la promoción de la equidad debe sustentarse en criterios objetivos, transparentes y con la promoción del esfuerzo recaudatorio. Cuarto, el funcionamiento del sistema de federalismo fiscal no depende sólo del marco legislativo vigente sino también del funcionamiento de sus instituciones.

A continuación se resumen las propuestas de reforma:

1. Aclarar las responsabilidades de cada orden de gobierno en las áreas en que actualmente existe concurrencia.
2. Reformar los programas de gasto bipartita para que respondan mejor a las necesidades regionales, promoviendo una mayor participación de las entidades en la definición de los proyectos y permitiendo la posibilidad de optar por no participar, sin castigo fiscal.
3. Reformar los servicios descentralizados y procesos de descentralización con base en lo siguiente: (a) otorgar mayor autonomía a los gobiernos estatales en el uso de los recursos federales transferidos; (b) otorgar mayor flexibilidad a los estados para definir planes y programas sin requerir

autorización de las autoridades federales; (c) reducir requerimientos burocráticos por parte del Gobierno Federal, poniendo mayor énfasis en la evaluación de resultados que en los procedimientos; y, (d) hacer obligatoria la difusión pública de información acerca del desempeño de los servicios financiados parcialmente con fondos nacionales como condición a la asignación de dichos fondos.

4. Otorgar a los estados la facultad de establecer un impuesto a la venta final de bienes y servicios, adicional al IVA federal. Este impuesto estaría acompañado de un crédito fiscal para los comerciantes sobre el IVA federal y una reducción proporcional de las participaciones federales. Se propone que en la aplicación de este impuesto se otorgue un crédito fiscal automático equivalente al 50% del impuesto estatal aplicable y se reduzcan las participaciones federales en un monto equivalente al 40% de lo recaudado por el estado. De esta forma, todos los estados que apliquen este impuesto obtendrían mayores ingresos que los que reciben actualmente. El crecimiento del Fondo General de Participaciones debe estar relacionado con el crecimiento de la recaudación estatal, sin embargo, no se afectaría a aquellas entidades que aplicando este impuesto experimenten una caída en el monto total de las participaciones mayor al 10%. Bajo este mecanismo, se reduce la dependencia que tienen los estados de los recursos federales bajo el principio de corresponsabilidad del federalismo, se crea la oportunidad para que los estados aumenten significativamente su ingreso total, se fomenta el esfuerzo recaudatorio propio y se protege a las entidades que aplican efectivamente este impuesto pero enfrentan un crecimiento económico débil o nulo.
5. Transferir a los estados el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.
6. Establecer criterios objetivos y transparentes para determinar el monto y la distribución de recursos federales transferidos a estados y municipios. Cambiar la distribución de los recursos del Ramo 33 de manera congruente con dichos criterios. Los criterios de distribución estarían relacionados con: (a) medidas de efectividad en la prestación del servicio público; (b) indicadores de necesidad y rezago en el servicio en cuestión relativos a otros estados; y, (c) el esfuerzo fiscal realizado por las entidades con recursos propios.

7. Promover el desarrollo de nuevas fuentes de ingreso a nivel local. En particular, promover el uso de derechos para financiar el gasto bajo el principio de cobrar a los que se benefician de los servicios.
8. Utilizar mecanismos de mercado e involucrar al sector privado en la prestación de ciertos servicios públicos.
9. Evitar rescatar a gobiernos estatales y municipales endeudados en exceso o que demuestren falta de responsabilidad fiscal.
10. Establecer, para todos los órdenes de gobierno, la obligación de informar veraz y oportunamente sobre los recursos públicos disponibles, su uso y asignación.
11. Reformar las instituciones del federalismo con el objeto de otorgar mayor representatividad a los gobiernos estatales en las decisiones del Gobierno Federal con incidencia local y mejorar la rendición de cuentas.
12. Desarrollar mecanismos para la transferencia directa de recursos a personas, y no sólo a gobiernos, a través de cierto tipo de programas y subsidios.

### **3.7. Pensiones**

En el Capítulo 5, Fernando Solís Soberón presenta un exhaustivo diagnóstico de los problemas y propuestas de solución con relación a las pensiones del IMSS, Infonavit e ISSSTE. Las recomendaciones para resolver los principales problemas que presentan los sistemas de pensiones públicos del país incluyen:

1. Crear un sistema nacional de pensiones para todos los trabajadores asalariados y no asalariados, para lo cual tendría que eliminarse el sistema de pensiones de los trabajadores del apartado B e idealmente se incorporarían también los trabajadores de los gobiernos estatales. Las características del sistema serían las del vigente para los trabajadores del apartado A, es decir, los trabajadores elegirán la afore de su preferencia para que administre los fondos de retiro depositados por las entidades públicas.
2. Obligar a todas las empresas e instituciones públicas que tienen planes ocupacionales a realizar valuaciones actuariales cada año para mostrar si cuentan con el fondeo suficiente. En caso de existir un déficit actuarial, las empresas tendrían la obligación de proponer medidas que eviten el crecimiento del mismo en el tiempo, así como medidas para resolver el problema dentro de un plazo establecido. La información sobre las

condiciones de estos planes en cuanto a beneficios, costos y pasivos laborales serían, en todo momento, del conocimiento de la opinión pública general.

3. Homologar los seguros de invalidez y vida con el de riesgos de trabajo en cuanto a la definición de invalidez e incapacidad. Además, debe establecerse la prima para los mismos de acuerdo al valor presente esperado de las obligaciones y los ingresos.
4. Modificar el funcionamiento del seguro de invalidez y vida con el propósito de disminuir la prima del seguro hacia los estándares internacionales. Particularmente, se propone abrir a la competencia la prestación del servicio por parte de aseguradoras, con contratación colectiva por parte de la afore para sus afiliados, a través de licitaciones públicas.
5. Cambiar gradualmente la regulación de las inversiones de los fondos de pensiones, pasando de restricciones cuantitativas a la regla del “inversionista prudente”. La supervisión debe estar orientada a la adecuada administración de riesgos de acuerdo a la tolerancia al riesgo que establezcan las autoridades.
6. Ampliar el ámbito de decisión tanto de las afores como de los trabajadores a efecto de no inhibir la diferenciación de productos.
7. Revisar la regulación de las aseguradoras en cuanto a la constitución e inversión de las reservas técnicas y requerimientos de capital con base en el riesgo que asumen como resultado de las prácticas comerciales. Asimismo, se debe hacer explícito a los asegurados el alcance de las garantías del Estado en el caso de la quiebra de una aseguradora. Además, se deben publicar periódicamente indicadores acerca de las tasas reales garantizadas y el riesgo que enfrentan las compañías para hacer frente a sus compromisos.
8. Revisar los objetivos del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y decidir con base en éstos el funcionamiento del Infonavit.

#### **4. Implicaciones de las reformas propuestas sobre el manejo de las finanzas públicas**

La implementación exitosa de la reforma tributaria señalada, especialmente en IVA, ISR y IEPS, la reforma institucional del SAT, la reforma inmediata al sistema de pensiones del ISSSTE, las medidas con respecto al Infonavit e IMSS y la mecánica propuesta de registro y asignación de los ingresos petroleros, pueden lograr simultáneamente lo siguiente:

1. Fortalecer los ingresos tributarios en 2001 en 0.7% del PIB y gradualmente alcanzar un incremento de 1.9% del PIB en 6 años.
2. Reducir la dependencia de los ingresos petroleros en los ingresos corrientes del gobierno del 30% al 20% en 6 años.
3. Reducir la deuda pública y obligaciones reconocidas del 38.5% al 24.5% del PIB para el año 2005.
4. Elevar el superávit primario gradualmente al nivel objetivo de 3.4% del PIB en 5 años.
5. La reducción en la deuda pública y el aumento del superávit primario lograrían que las finanzas públicas fueran viables en el largo plazo y que de esta forma se generen los espacios presupuestales para hacer frente a los pasivos generados por el sistema de pensiones.
6. La consecución de estos objetivos requiere de una moderada austeridad presupuestal, de manera que el gasto no financiero se reduzca anualmente a una razón de 0.1% del PIB, para pasar de 18.5% en el año 2000 a 18.2% en 2005.

Las simulaciones realizadas se presentan en la Tabla 6 y suponen que: (a) el crecimiento anual del PIB medido en dólares es del 5%; (b) la tasa real de interés es del 7% y se aplica tanto a los pasivos reconocidos como a los no reconocidos; y, (c) un precio esperado promedio para la mezcla de exportación de 20 dólares por barril.

**Tabla 6**  
Proyección de las finanzas públicas 2000-2005 (% del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Precio de referencia del petróleo (Dlts.)	16.50	16.00	15.71	15.39	15.05	14.69
Deuda pública reconocida	24.0%	22.9%	20.1%	18.2%	16.3%	14.4%
Deuda IPAB	14.5%	13.8%	13.2%	12.5%	11.9%	11.4%
Deuda total	38.5%	34.9%	32.3%	29.6%	27.0%	24.5%
Ingresos tributarios	11.0%	11.7%	12.0%	12.3%	12.6%	12.9%
Ingresos petroleros no tributarios	4.8%	4.5%	4.2%	3.9%	3.6%	3.4%
Otros no tributarios	1.9%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%	1.5%

Ingresos de paraestatales	3.8%	3.8%	3.8%	3.8%	3.8%	3.8%
Total de ingresos	21.5%	21.5%	21.5%	21.5%	21.5%	21.6%
Gasto no financiero	18.5%	18.4%	18.3%	18.2%	18.1%	18.2%
Superávit primario	3.0%	3.1%	3.2%	3.3%	3.4%	3.4%
Deuda contingente / PIB	78.80%	79.30%	79.61%	79.73%	79.65%	79.56%

---