

Consideraciones en torno a una Reforma Fiscal sustentable en México*

Considerations Concerning a Sustainable Tax Reform in Mexico

José Luis Hernández Mota**

Resumen

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

Palabras clave:

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

Abstrac

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

Keywords:

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

Clasificación JEL: E62, H30, H62

Introducción

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

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

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

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



privada, elevar el consumo de sectores sociales, otorgar un peso mínimo a la actividad económica mediante el mantenimiento de la demanda agregada y el consumo interno necesario para el desempeño de la micro, pequeña y mediana empresa. En consecuencia, es necesario concebir al gasto público como un contribuyente esencial que genere la solvencia necesaria para mantener la base tributaria. En el mismo sentido, la concepción de sustentabilidad fiscal, requiere que el crédito interno y externo ejercido por el sector público, como fuentes alternas de financiamiento del gasto público, en condiciones óptimas, pueda llevar a un incremento del gasto productivo capaz de incrementar la capacidad de inversión del sector privado.

Esto implica que las condiciones económicas prevalecientes en un momento dado determinan la necesidad de llevar a cabo o no una Reforma Fiscal. Sin embargo, los factores críticos de éxito de una Reforma Fiscal no deben estar sólo ligadas a la necesidad de cubrir la insuficiencia de los ingresos recurrentes (tributarios) del sector público respecto a su gasto, sino que se debería perder el hecho de que las finanzas públicas están compuestas por el gasto público, los ingresos y el endeudamiento. Por lo cual, la administración particular de estos componentes de las finanzas públicas, tiene un efecto directo en la hacienda pública; es decir, en todos los activos, pasivos y patrimonio públicos, incluidos los derechos y obligaciones contingentes.

Formular una Reforma Fiscal en este sentido, permitiría que su discusión no sólo se centrara en que impuestos o tasas aumentar con el objetivo de recaudar impuestos suficientes para cubrir un determinado nivel de gasto público, concibiendo a éste como una variable exógena que sólo debe responder a los movimientos de las variables ingreso y deuda pública. Todo lo contrario, la discusión puede abrirse a considerar que la insostenibilidad de los ingresos fiscales para mantener un gasto público sin efectos productivos, a nivel derrama o escala (Turnovsky y Fisher, 1995), puede generar desequilibrios en el aparato productivo, tanto en términos tecnológicos como de productividad y competitividad, pues el financiamiento para estimular y fomentar el proceso de industrialización se revela limitado por el incumplimiento de las demandas sociales y por el financiamiento público improductivo. En este sentido, dentro de la discusión, el contexto macroeconómico juega un papel relevante tanto para los resultados que se pretendan obtener como para los objetivos perseguidos, siendo estas circunstancias las que fundamenten la introducción de modificaciones fiscales. Además de los determinantes de índole político y social.

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

crisis económica mundial. La implementación de esta política fiscal expansiva permitió reconocer la debilidad e insuficiencia de la recaudación tributaria para financiar la demanda de gasto público requerido que por décadas ha padecido la economía mexicana. Prueba de ello es el endeudamiento público externo de los años setenta o el incremento acelerado de la deuda interna de los años recientes y la petrolerización de las finanzas públicas llevada a cabo desde mediados de los años ochenta y prevaleciente hasta la actualidad, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

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

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

Fuente: SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990-2010.

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

En cambio, para enfrentar la crisis de la deuda de los años ochenta del siglo pasado, se implementó un nuevo modelo de crecimiento económico basado en las exportaciones y fomentado con la apertura comercial de la economía. Sin embargo, dadas las deficiencias productivas estructurales de la economía mexicana, el nuevo

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

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

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

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

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

Cuadro 3
Evolución de la distribución del Ingreso-Gasto
de los Hogares: México, 2000-2008

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

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

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

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

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

