

Reforma fiscal en el México de 2007: una descripción analítica

Arturo Osorio Ramírez*

El pasado 20 de junio de 2007 el secretario de Hacienda Agustín Carstens Carstens, en representación del presidente Felipe Calderón, entregó de manera oficial ante el pleno del H. Congreso de la Unión el conjunto de propuestas para dar inicio a la Reforma Integral de la Hacienda Pública en México. Pero la iniciativa ya había generado desconcierto y especulaciones entre los diputados y senadores, luego de que días antes circulara en el recinto un documento, no reconocido oficialmente, con propuestas de reforma hacendaria. Ante tal evento la SHCP, en voz de Rodrigo Brand, vocero de la dependencia, aclaró que el texto filtrado contenía “documentos de trabajo que han perdido vigencia y que difieren en aspectos sustantivos de lo que es la propuesta oficial”.¹

Aquí, la propuesta de reforma hacendaria se analiza en dos secciones: la primera da cuenta de la descripción técnica bajo la cual se suscribe la propuesta que pretende dar solución al bajo nivel de recaudación tributaria que enfrenta el gobierno federal y que se profundizará en los próximos años debido a una posible reducción de los ingresos petroleros. En la segunda sección se revisa la funcionalidad teórica de la política fiscal y sus efectos sobre las principales variables macroeconómicas dependiendo del carácter –restrictivo o expansivo– con

que ésta sea aplicada. Por último, en las conclusiones se evalúa si la propuesta de reforma hacendaria es realmente una reforma integral o, únicamente, una reforma tributaria.

I. La descripción técnica

Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “la Reforma Integral de la Hacienda Pública constituye un primer paso para enfrentar los desafíos de los próximos veinte años, para entonces se prevé que hayan desaparecido las reservas de petróleo ubicadas en condiciones favorables de explotación. La envergadura de la reforma que se requiere para ello implica que debe ser un proceso gradual, que permita a la economía mexicana ajustarse ante una nueva estructura tributaria e institucional” (SHCP, 2007). Por ejemplo, para 2006 los ingresos petroleros representaron 38.6% del total de los ingresos presupuestarios del gobierno federal, mientras que los ingresos tributarios participaron con 41.8%; como proporción del producto interno bruto (PIB) los primeros representan 9.4% y los últimos 10.2 por ciento.

* Integrante de la Sección Pesquisas de *Economía Informa* y del Seminario de Credibilidad Macroeconómica de la Facultad de Economía, UNAM.

¹ La discusión política que ha seguido a la propuesta de reforma hacendaria se aborda en Osorio, 2007.

La reforma fiscal que promueve el gobierno federal está sustentada en cuatro pilares: 1) mejorar sustancialmente el ejercicio del gasto público y la rendición de cuentas de acuerdo con resultados, 2) establecer las bases de un nuevo federalismo fiscal que acerque la hacienda pública a las necesidades diarias y más acuciantes de la población, 3) terminar con privilegios fiscales, combatiendo la evasión y la elusión fiscales, y 4) fortalecer la recaudación de ingresos tributarios para que el gobierno pueda hacer frente a las necesidades de un desarrollo sostenible, sin perder competitividad y, especialmente, para que el gobierno pueda cumplir con la deuda social que tiene pendiente con millones de mexicanos que padecen condiciones de pobreza y que están en desventaja notoria respecto de los mexicanos más favorecido (SHCP, 2007).

El cuarto pilar es el que interesa analizar, pues éste es el que aborda las propuestas para fortalecer los ingresos tributarios. Básicamente la reforma fiscal, en el pilar aludido, promueve tres nuevas contribuciones: la primera consiste en introducir un impuesto llamado Contribución Empresarial de Tasa Única (CETU), la segunda es la creación de un Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS) que grave los juegos de apuestas, y la tercera es otro IEPS que gravará la venta de pinturas en aerosol que dañan bienes inmuebles públicos y privados. (SHCP, 2007). Además, considerando los principios de equidad y proporcionalidad, se propone implementar la Ley del Impuesto contra la Informali-

dad (LICI) para ampliar la base gravable y evitar la evasión fiscal. (SHCP, 2007).

Se plantea que la CETU a cobrar sea de 19% sobre la base de efectivo, el IEPS a juegos de apuestas recaudará una tasa de 20% sobre la contraprestación que se cobre por participar en ese tipo de actividades, y la tasa del IEPS sobre las ventas y las importaciones de pinturas en aerosol será de 50%. “Se estima que la reforma planteada incrementará gradualmente los ingresos para las entidades federativas en 1% del PIB, y para el gobierno federal en 2% del PIB en el 2012” (SHCP, 2007). Esta combinación de contribuciones brinda la posibilidad de incrementar los recursos presupuestarios. Sin embargo, la aplicación de la LICI que gravaría “a una tasa de 2% los depósitos en efectivo, en moneda nacional o extranjera, que reciban las personas físicas y morales cuyo monto acumulado exceda de \$20 000.00 mensuales, en una o varias de sus cuentas abiertas en instituciones financieras” (SHCP, 2007), podría desvanecer los logros alcanzados por la captación de las tres primeras debido a que ésta desincentiva las transacciones bancarias.

Ante la complicación de la LICI la SHCP ha pensado en las personas físicas y morales que ya cubren sus contribuciones, pero no ha dado una solución satisfactoria para los movimientos monetarios que se cubren fuera del sistema financiero y que se pretende gravar. La Secretaría ha declarado que “[p]ara evitar el impacto de esta contribución a los sujetos que aun realizando operaciones en efectivo cumplan con sus obligaciones fiscales, específicamente en materia del impuesto

sobre la renta, se propone que éstos puedan acreditar contra dicha contribución el monto del impuesto contra la informalidad que hubieren pagado, con lo que no se verá afectada su economía” (SHCP, 2007). Sin duda, un respiro para los contribuyentes activos, pero el impuesto a la informalidad no amplía la base gravable como lo suponen los responsables de las finanzas públicas del país.

En síntesis, el gobierno federal requiere disminuir su dependencia de los recursos petroleros. El reto es sustituir gradualmente en un período de veinte años los ingresos petroleros (casi 10% como proporción del PIB en 2006) con ingresos tributarios. De cumplirse tal objetivo en 2026 éstos aumentarían a 20% como proporción del PIB; si se supone que las reservas de crudo –con posibilidad de ser explotadas– se extinguen en el lapso de tiempo señalado, los ingresos tributarios tendrán que aumentar en promedio 3% como proporción del PIB en cada uno de los próximos tres sexenios, comenzando en el actual. Esta es la única manera de mantener el equilibrio en el balance fiscal. “De no hacer nada, sólo por la tendencia inercial de los compromisos ineludibles de gasto tendríamos un déficit fiscal de 2.9 como proporción del PIB al final de este sexenio” (Carstens, 2007).

Procurar finanzas públicas sanas y, por tanto, un balance fiscal en equilibrio o cercano a cero eran algunas de las pro-

puestas que Felipe Calderón resaltaba en sus discursos de campaña. Hoy esas propuestas parecen consolidarse –no por convicción gubernamental, sino por restricción presupuestaria–. Y es que si se plantea una ecuación de flujo de fondos, en donde se representa el equilibrio entre los sectores interno y externo de una economía, se puede describir el enfoque macro que está siguiendo el gobierno para evitar un déficit en el balance del sector público como consecuencia de la caída en el nivel de ingresos petroleros.

$$(X - M) = (S - I) + (Tx - G) \quad (1)$$

En la ecuación (1) el balance del sector externo ($X - M$), que surge de la diferencia entre las exportaciones (X) y las importaciones (M), es igual a la suma de los balances de los sectores privado ($S - I$) y público ($Tx - G$). En este momento el gobierno tiene por objetivo mantener el equilibrio en el balance del sector público, pero sin reducir el gasto (G), a sabiendas de que uno de sus principales ingresos –los petroleros– comenzarán a reducirse. Por tanto, la única manera de conseguir el equilibrio es incrementar los ingresos tributarios (Tx). Es necesario aclarar que si el aumento en los impuestos no impacta de manera negativa al producto no se incurre en una política fiscal restrictiva. Tal escenario ocurre cuando la economía no está operando con pleno empleo.²

² Con pleno empleo el aumento en el nivel de impuestos afectará directamente a la inversión, por lo que el déficit del sector privado tenderá a disminuir si el nivel de ahorro no disminuye y, por tanto, siguiendo la misma tendencia el balance externo se dirigiría hacia el equilibrio. Pero este camino hacia el equilibrio de los balances de los sectores interno y externo estaría ocurriendo en un nivel de producción menor al potencial o de pleno empleo.

Ante una inminente reducción de los ingresos petroleros, y tomando en cuenta este enfoque descriptivo, existen tres opciones para prevenir una futura crisis presupuestal: la primera consiste en que el gobierno admita una reducción del gasto público, la segunda le permitiría al gobierno mantener el mismo nivel de gasto público actual, pero con un mayor déficit fiscal, que podría ser financiado por la vía de la emisión de deuda –este escenario motivaría incrementos en las tasas de interés– y, la tercera busca ampliar la base gravable y conseguir una mayor recaudación tributaria –como lo sugiere la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)–. De estas opciones, el gobierno eligió la última: la que concuerda con las propuestas de la plataforma política que los llevó al triunfo en las elecciones presidenciales de 2006.

Un enfoque teórico

Existen diversos modelos que permiten entender el carácter restrictivo o expansivo de una política fiscal y sus efectos sobre algunas variables macro de la economía. Uno de ellos es el caso clásico: en éste la demanda de dinero no depende de la tasa de interés, lo que permite trazar una curva LM vertical y, por tanto, establecer un modelo en donde la política monetaria es altamente efectiva para expandir el nivel de producción de la economía y la política fiscal no. Esta descripción es acorde a la economía mexi-

cana, pues las condiciones de ésta así lo muestran: economía pequeña, libre movilidad de capitales y tipo de cambio flexible.

Suponiendo que la economía opera con una curva LM perfectamente inelástica, entonces los desplazamientos de la curva IS hacia el suroeste o noreste no afectan el nivel de producción y sólo provocan movimientos en la tasa de interés. En este marco si el gobierno decide incrementar el nivel impositivo en la economía y, al mismo tiempo, aumentar el gasto público, de tal manera que el incremento del segundo sea mayor al del primero, la curva IS se desplazaría hacia el noreste a una tasa de interés más alta que la inicial, pero con el mismo nivel de producción (y_0).³ La explicación teórica es que “[s]i la demanda de dinero no está relacionada con el tipo de interés, como implica la curva LM vertical, hay un único nivel de producción en el que el mercado de dinero se encuentra en equilibrio” (Dornbusch, 2004).

Como la expansión del gasto público no altera el nivel de producción, entonces lo que surge es una disminución de la inversión provocado por el mayor gasto que el gobierno ejerce.⁴ Este comportamiento se puede observar en la Gráfica 1, en donde la economía opera inicialmente en el equilibrio (E_0) a un nivel dado inversión (I_0) que se mantiene en equilibrio con la tasa de interés r_0 , pero cuando el gobierno aumenta el gasto público se incentiva la curva del mercado de bienes (IS) la cual se desplaza hacia el

³ La SHCP ha declarado que para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es necesario incrementar el gasto público (SHCP, 2007).

⁴ Este escenario supone que la economía opera con pleno empleo.

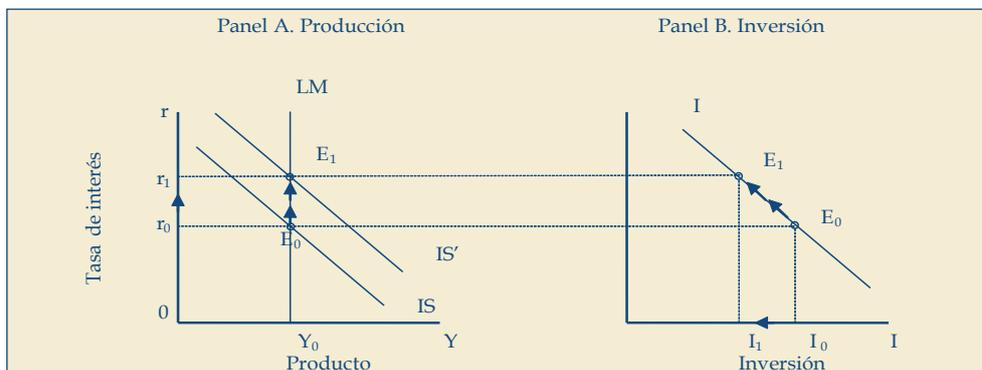
noreste, como lo indica la curva is' (véase Gráfica 1, panel A). En este nuevo punto (E_1) el nivel de producción no cambia pero la tasa de interés sí. Ésta aumenta y contrae el nivel de inversión de I_0 a I_1 , por lo que el gasto privado disminuye y se genera un efecto desplazamiento total de la inversión. Éste se presenta cuando el aumento del gasto público provoca la disminución del gasto privado en la misma proporción (véase Gráfica 1, panel B).

Sin embargo, generalmente una economía no opera en el nivel de pleno empleo –la economía mexicana tampoco–, por lo tanto, la curva LM no es completamente vertical y no existe la posibilidad de que se produzca un efecto desplazamiento total de la inversión. Entonces, con una curva LM elástica el aumento en el gasto público desplaza la curva IS hacia el noreste y se eleva la tasa de interés (de r_0 a r_1) y el nivel de producción (de Y_0 a Y_1). En este esquema el efecto desplazamiento de la inversión se desarrolla de

forma gradual (Dornbusch, 2004). (Véase Gráfica 2, panel B).

Y, si además se admite una subvención a la inversión la dinámica planteada se fortalece.⁵ Una subvención es la deducción fiscal a las empresas que efectúan gastos de inversión. La aplicación de esta deducción puede expandir la curva de inversión hasta colocarse en los niveles de inversión registrados antes del incremento de impuestos. Las subvenciones a la inversión desplazan la curva de inversión hacia el noreste al punto de equilibrio E_1 . La curva IS sigue la misma dinámica hasta encontrar el nuevo equilibrio (E_1). Por tanto, este enfoque permite observar que la propuesta de reforma hacendaria –con diversas limitantes–, del gobierno mexicano, no sólo está planteando una nueva composición de sus ingresos presupuestarios, sino que también busca incentivar la demanda agregada y fortalecer el gasto de inversión (véase Gráfica 2, paneles A y B).

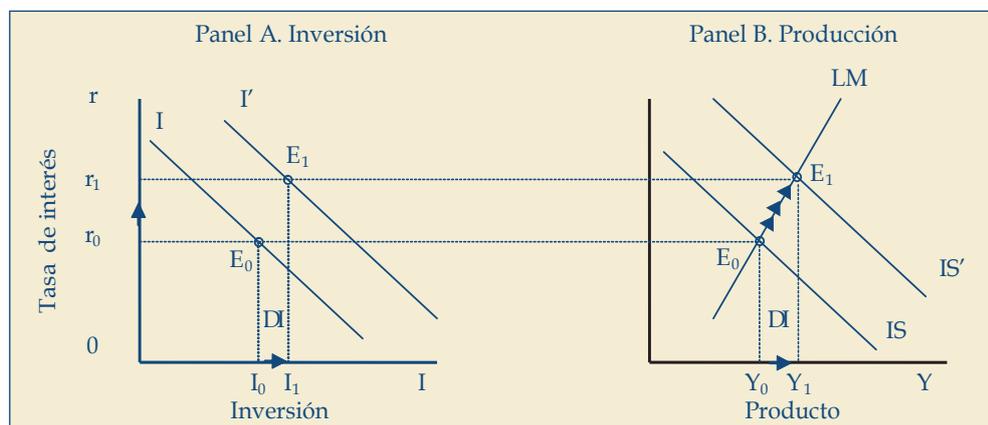
Gráfica 1
Modelo clásico: efecto desplazamiento total de la inversión
Tasa de interés



Fuente: tomado de Dornbusch, 2004.

⁵ La inversión física será deducida como gasto, incluyendo la adquisición de inventarios, maquinaria, equipo, construcciones y terrenos. (SHCP, 2007).

Gráfica 2
México: subvención a la inversión, caso hipotético
Tasa de interés



Fuente: tomado de Dornbusch, 2004.

El enfoque anterior permite evaluar algunas de las declaraciones y puntos de vista de los actores diarios de la actividad económica. Por ejemplo, el recibimiento de la propuesta de reforma hacendaria por parte de la sociedad ha sido grata pero condicionada. Según la encuesta de Consulta Mitofsky 57.8% de la población está dispuesta a pagar más impuestos sólo si recibe más y mejores servicios y 22.5% prefiere pagar menos impuestos aunque eso signifique recibir menos servicios públicos. La encuesta también reveló que 70% de la muestra está en contra de un aumento al impuesto al valor agregado (IVA) y 30% restante se pronuncia en contra de incrementar el impuesto sobre la renta (ISR). Y aunque estos datos revelen la preferencia de la población en favor de la reforma, los agentes privados no están dando luz

verde al camino emprendido por la actual administración.

Por ejemplo, algunos empresarios aseguran que ellos pagan lo justo en materia impositiva y afirman que de aprobarse un nivel alto de la CETU las inversiones podrían salir del país hacia otras naciones. De hecho, el sector educativo privado ha proyectado alzas de 8% en las colegiaturas si aprueban el impuesto de tasa única y la no deducibilidad de donativos. Pero para el gobierno federal el futuro de México depende de la reforma fiscal y así lo hace notar en el Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2007-2012, pues los proyectos de inversión en infraestructura física dependen de la aprobación de esta reforma y de otras más, como la laboral y la energética, las cuales deberán consolidarse en el futuro inmediato.

Conclusiones

Aunque se logre concretar la reforma hacendaria propuesta, es necesario señalar que ésta no es óptima para compensar en el largo plazo la baja en los ingresos petroleros, pero sí tiene los elementos básicos para resolver la estrechez de los ingresos presupuestarios en el corto plazo. Entonces, por el momento, no se trata de una reforma fiscal sino más bien de una reforma tributaria con el objetivo de mantener el equilibrio fiscal por la vía de los impuestos –ante una posible reducción de los ingresos no presupuestarios (en particular, de los ingresos petroleros)–, evitando reducciones en el gasto público.

Las propuestas impulsadas y ahora posibles son el primer paso para reformar el sistema tributario mexicano que, siendo presa de la elusión y evasión fiscales, se caracteriza por su baja recaudación en comparación con otras economías. Hasta el momento a pesar de que la población parece aceptar la reforma, el sector empresarial no asume su responsabilidad tributaria y busca seguir con los beneficios fiscales que los gobiernos anteriores le concedieron. Por su parte, el gobierno federal intentará seguir propulsando en el futuro inmediato el paquete de reformas en éste y otros sectores de la economía ■

Bibliografía

- Carstens, Agustín (2007), Palabras del secretario de Hacienda durante la presentación del conjunto de propuestas ante el H. Congreso de la Unión para iniciar la Reforma Integral de la Hacienda Pública, México, junio 20, en SHCP, 2007.
- Contreras, Hugo (2006), “Elecciones 2006: indicadores económicos y coherencia de las políticas”, ponencia presentada en la segunda reunión trimestral del Centro de Modelística y Pronósticos Económicos (CEMPE) de la Facultad de Economía, UNAM, junio 19.
- Chávez, Jorge (2007), “¿CETU e ISR o sólo ISR?”, diario *El universal*, México, agosto 11.
- Dornbusch, Rudiger, Stanley Fisher y Richard Startz (2004), *Macroeconomía*, Ed. McGraw-Hill, novena edición, Madrid.
- Osorio, Arturo (2007), “Reforma fiscal en el México de 2007: la discusión política”, Documento de trabajo 070801, Seminario de Credibilidad Macroeconómica, Facultad de Economía, UNAM. De próxima publicación en *Otros artificios* núm. 3, FE-UNAM.
- Schettino, Macario (2007), “Un poco más de tiempo”, diario *El universal*, México, junio 25.
- SHCP (2006), Criterios Generales de Política Económica para 2007, México, diciembre.
- SHCP (2007), Paquete de la Reforma Integral de la Hacienda Pública, México, junio.
- Diario *El economista* (2007), diversas notas, varias fechas, México.
- Diario *El financiero* (2007), diversas notas, varias fechas, México.
- Diario *El universal* (2007), diversas notas, varias fechas, México.
- Diario *Reforma* (2007), diversas notas, varias fechas, México.