

Reporte de Investigación

**“PROLEGÓMENOS PARA UNA REFORMA
FISCAL EN MÉXICO”**

Elaborado por:

Dr. José Luis Hernández Mota

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA,
UNIDAD AZCAPOTZALCO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Octubre, 2012

PRESENTACIÓN

En el presente reporte de investigación, el profesor José Luis Hernández Mota, asume la hipótesis de que una Reforma Fiscal no se debe ligar 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 exclusivamente en qué impuestos o tasas aumentar sino que se intenta modificar esta miopía conceptual considerando dos cuestiones fundamentales: 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 está ligada a la recomposición del gasto público necesario para impulsar y promover las capacidades productivas de las empresas y las familias, de manera que permitan generar ingresos y tener efectos directos sobre el crecimiento económico.

El reporte consta de tres secciones. Primero, se intenta modificar, asumiendo la hipótesis de que la concepción tradicional de una Reforma Fiscal generalmente ha estado ligada a la necesidad de cubrir la insuficiencia de los ingresos recurrentes (tributarios) que el sector público obtiene respecto a su gasto, la discusión resultante se ha centrado en que impuestos o tasas aumentar, esta miopía conceptual considerando dos cuestiones fundamentales: la realidad de los contribuyentes y el gasto improductivo insostenible que priva dentro de las economías en circunstancias determinadas. Esto implica considerar un marco conceptual basado en la sustentabilidad más no en la sostenibilidad fiscal. Es decir, no solo se contempla el equilibrio temporal que deben guardar los ingresos y gastos públicos; sino que el análisis está referido a los ajustes presentes que deben hacerse a la política fiscal, a través de ajustes tanto en el nivel como en la composición de ingresos y gastos públicos, para generar situaciones de captación de ingresos futuros en base a la reducción de la brecha estructural del producto; en la siguiente sección, considerando el panorama de la hacienda pública en México, se desarrolla un análisis del cómo se está gastando y para que, para considerar los efectos sobre los ingresos de las familias y sobre la disponibilidad de recursos para la demanda efectiva necesaria para un impulso económico; y, por último, se concluye que la esencia de una Reforma Fiscal debe basarse en su sustentabilidad, misma que está ligada, en primer término, a una recomposición del gasto estrictamente necesario

para impulsar y promover las capacidades productivas de las empresas y las familias y con efectos directos sobre el crecimiento económico y; en segundo término, en base a la estructura de generación de ingresos aportados por el gasto, el aumento de los impuestos directos e indirectos deben hacer viable el incremento de los ingresos tributarios para sustituir las reducciones que ocurran en los ingresos no tributarios derivados de la caída de la producción petrolera, principalmente.

Este trabajo fue desarrollado durante 2012 y es resultado de investigación del Proyecto No. 1014 “El Impacto del Gasto Público Productivo sobre la Actividad Económica”.

Atentamente



DRA. MA. BEATRIZ GARCÍA CASTRO

Jefa del Departamento de Economía

PROLEGÓMENOS PARA UNA REFORMA FISCAL EN MÉXICO*

Por

José Luis Hernández Mota

Departamento de Economía

Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

Av. San Pablo 180, Col. Reynosa-Tamaulipas

02200, Delegación Azcapotzalco, México, D.F.

Correo electrónico: jlhm@correo.azc.uam.mx

OCTUBRE 2012

Resumen

El presente trabajo asume la hipótesis de que una Reforma Fiscal no se debe ligar 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 exclusivamente en qué impuestos o tasas aumentar sino que se intenta modificar esta miopía conceptual considerando dos cuestiones fundamentales: 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 está ligada a la recomposición del gasto público necesario para impulsar y promover las capacidades productivas de las empresas y las familias, de manera que permitan generar ingresos y tener efectos directos sobre el crecimiento económico.

Palabras clave: Reforma Fiscal, Sustentabilidad Fiscal, Crecimiento Económico, Déficit Fiscal.

Clasificación JEL: E62, H30, H62.

* Este trabajo forma parte del desarrollo del Proyecto de Investigación *El Impacto del Gasto Público Productivo sobre la Actividad Económica* registrado con el No. 1014 y aprobado en la sesión de Consejo Divisional de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de fecha 5 de julio de 2012.

I.- Introducción.

¿Cómo puede una reforma fiscal ser eficaz en sus objetivos de recaudar más para cubrir los gastos? Una respuesta obvia es que no se puede incrementar el ingreso tributario cuando sus fuentes están deprimidas. Sin embargo, si el gasto generado por el sector público es insostenible en tanto no genera crecimiento por ser gasto improductivo¹, entonces es de esperar que se requiera recaudar más para cubrir los balances públicos. En esta perspectiva, el trabajo examina los factores críticos comunes de las reformas fiscales que se han presentado, discutido y aprobado en los últimos veinte años en México.

Asumiendo la hipótesis de que la concepción tradicional de una Reforma Fiscal generalmente ha estado ligada a la necesidad de cubrir la insuficiencia de los ingresos recurrentes (tributarios) que el sector público obtiene respecto a su gasto, la discusión resultante se ha centrado en que impuestos o tasas aumenten. Esto es producto de la concepción teórica ortodoxa de que el Estado tiene un nivel de gasto y, por lo tanto, se tiene que recaudar impuestos suficientes para cubrirlo, por lo que el gasto es una variable exógena que sólo responde a los movimientos de las variables ingreso y deuda. Por consiguiente, en la segunda sección se intenta modificar esta miopía conceptual considerando dos cuestiones fundamentales: la realidad de los contribuyentes y el gasto improductivo insostenible que priva dentro de las economías en circunstancias determinadas. Esto implica considerar un marco conceptual basado en la sustentabilidad más no en la sostenibilidad fiscal². Es decir, no solo se contempla el equilibrio temporal que deben guardar los ingresos y gastos públicos; sino que el análisis está referido a los ajustes presentes que deben hacerse a la política fiscal, a través de ajustes tanto en el nivel como en la composición de ingresos y gastos públicos, para generar situaciones de captación de ingresos futuros en base a la reducción de la brecha estructural del producto.

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

² Como puede verse dentro de la literatura, el concepto de sustentabilidad fiscal no acepta una definición precisa y, por el contrario, el consenso respecto a éste concepto teórico es confundido frecuentemente con el de *sostenibilidad* desarrollado por Buiter (1985) y Blanchard (1990). En sendos trabajos se concluye que la política fiscal es sostenible si la deuda real (o activos netos en el caso de Buiter) respecto al PIB no crece más rápido que la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento de la economía. Esto implica entonces que el sector público sólo puede seguir aplicando sus políticas fiscales cuando no ponga en riesgo la solvencia del sector público, de manera tal que los gastos e ingresos públicos puedan mantener una trayectoria que satisfaga la restricción presupuestal intertemporal. A partir de estas bases, el trabajo empírico ha desarrollado diversas metodologías para encontrar el mejor indicador fiscal sobre la sostenibilidad fiscal (Véase por ejemplo Talvi y Végh (2000).

En la sección tercera, considerando el panorama de la hacienda pública en México, se desarrolla un análisis del cómo se está gastando y para que, para considerar los efectos sobre los ingresos de las familias y sobre la disponibilidad de recursos para la demanda efectiva necesaria para un impulso económico. En consecuencia, asumiendo la hipótesis de que las Reformas Fiscales propuestas generalmente han estado ligadas a la necesidad de cubrir la insuficiencia de los ingresos recurrentes (tributarios) del sector público respecto a su gasto, la discusión se ha centrado en que impuestos o tasas aumentar. Esto es producto de la concepción teórica ortodoxa de que el Estado tiene un nivel de gasto y, por lo tanto, se tiene que recaudar impuestos suficientes para cubrirlo, por lo que el gasto es una variable exógena que sólo responde a los movimientos de las variables ingreso y deuda. Se intenta modificar esta miopía conceptual considerando dos cuestiones fundamentales: la realidad de los contribuyentes y el gasto improductivo insostenible generado en las últimas décadas dentro de la economía mexicana.

Por último, se concluye que la esencia de una Reforma Fiscal debe basarse en su sustentabilidad, misma que está ligada, en primer término, a una recomposición del gasto estrictamente necesario para impulsar y promover las capacidades productivas de las empresas y las familias y con efectos directos sobre el crecimiento económico y; en segundo término, en base a la estructura de generación de ingresos aportados por el gasto, el aumento de los impuestos directos e indirectos deben hacer viable el incremento de los ingresos tributarios para sustituir las reducciones que ocurran en los ingresos no tributarios derivados de la caída de la producción petrolera, principalmente.

II.- Sustentabilidad y Reforma Fiscal.

La sustentabilidad fiscal es un concepto dinámico de largo plazo que refleja la efectividad y el sentido de la política fiscal en la implementación de operadores de mecanismos de estabilización de las diversas etapas del ciclo económico, donde los déficits (superávits) públicos generados en tiempos de recesiones (auge) son cubiertos por los superávits (déficits) en tiempos de auge (recesión), bajo el objetivo permanente de cerrar la brecha estructural del producto a lo largo del tiempo. Esto contrasta con una situación donde imperan restricciones estructurales de las finanzas públicas, las cuales se reflejan por acciones de reducción del gasto público en plena crisis económica, que implica la implementación de una política fiscal pro cíclica, la cual es una característica distintiva de los países en desarrollo atribuible a dos factores principalmente: i)

imperfecciones en los mercados internacionales de crédito que impiden a éstos países emitir deuda en tiempos de crisis y; ii) en periodos de expansión, producto de debilidades institucionales, se genera un despilfarro de recursos y/o búsqueda de rentas.

En consecuencia, la concepción de una Reforma Fiscal necesariamente está ligada con la concepción del papel del Estado en la economía, con efectos permanentes sobre las finanzas públicas. No obstante, se debe tener siempre presente que los ingresos tributarios son la fuente económicamente sana para financiar el gasto público, donde éste último es un complejo entorno de necesidades, demandas y restricciones, con efectos económicos y sociales generados por la provisión de bienes públicos. Por tanto, las condiciones para lograr una Reforma Fiscal que permita la sustentabilidad de los objetivos públicos, necesariamente requiere de la suficiencia tributaria, en donde los impuestos deben generar los ingresos apropiados a los requerimientos del gasto público. Obtenida ésta, no cabría duda para afirmar que las finanzas públicas constituyen el principal instrumento del gobierno para influir en la actividad económica y diseñar la orientación de su política económica: se puede alentar el crecimiento económico, combatir el desempleo y la pobreza, mejorar la distribución del ingreso, etc.

Sin embargo, para lograr estos últimos objetivos de la política económica, es requisito primordial que el uso del presupuesto público se aplique conforme a sus funciones asignativas, redistributivas y de estabilización, según sea la circunstancia presentada, procurando procesos anti cíclicos (Musgrave y Musgrave, 1992), de manera tal que tienda a elevar la inversión y estabilizar las expectativas para la inversión 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 solo 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 encuentra 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 tanto económica como política 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 que es 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 de individuos que conforman una sociedad. Así, antes de implementar una Reforma Fiscal se deben identificar los problemas de pobreza o inequidad tanto entre personas como entre regiones y no solo atacarlos con políticas sociales focalizadas y asistencialistas para los primeros y/o con participaciones federales a los segundos, con una inversión pública dispersa en objetivos y localización.

Asimismo, una Reforma Fiscal no debe tener por objetivo el resolver problemas coyunturales inmediatos: aumentar la recaudación o implementar un incentivo para incrementar la inversión en áreas específicas; pues ello implica una falta de claridad sobre la naturaleza de los problemas y de políticas que lleva a un *enredo fiscal*. Por el contrario, una Reforma Fiscal óptima es aquella que cambia una vez y durante mucho tiempo tanto los tipos impositivos como los subsidios, pues un sistema impositivo con pocos impuestos de base amplia es más eficiente, desde la perspectiva económica, y más efectivo en cuanto a la recaudación, con certeza para los contribuyentes.

III.- La Demanda de Gasto Público en México y la Necesidad de una Reforma Fiscal.

La reciente crisis económica mundial ha puesto de relieve las deficiencias estructurales de la economía mexicana cuya principal manifestación se reflejó en los efectos negativos sobre la actividad económica: caída fuerte de la producción donde el PIB real se contrajo a una tasa de -6%. La explicación de dicha caída se le atribuye a factores externos e internos. Entre los factores externos destaca la estrecha relación entre la economía mexicana y la estadounidense, principalmente por medio de las exportaciones del sector manufacturero de la primera hacia la segunda. Mientras los factores internos van desde el impacto negativo de la crisis sanitaria derivado del brote de influenza (AH1N1) (BANXICO, 2010), hasta la disminución del flujo de remesas provenientes de Estados Unidos y la caída en la plataforma de producción y exportación de petróleo, con el consecuente impacto sobre las finanzas públicas, pasando por la ola de inseguridad derivada del combate a los cárteles de la droga, que entre otras cosas ha ejercido una mayor presión de gasto público en materia de seguridad pública, por sobre otros rubros del presupuesto público.

Para enfrentar esta situación, el gobierno de México anunció a fines de 2008 la implementación de medidas fiscales contracíclicas a través del Programa de Apoyo a la Economía y al Empleo (marzo 2008), del Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo (octubre 2008) y del Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo (enero de 2009), cuyos ejes rectores estaban dados por el gasto en Infraestructura con la finalidad de mitigar los efectos recesivos del contagio de la 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 70's 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 80's y prevaeciente hasta la actualidad, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: 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 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 con 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 1980's, 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, cultura, etc, 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 PRODUCTO INTERNO BRUTO: 1960-2009

MILES DE MILLONES DE PESOS

CONCEPTO	1960-1969 ¹	1970-1979 ¹	1980-1989 ¹	1990-1999 ¹	2000-2004 ¹	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 IMPLICITO (INDICE)	0.01	0.27	2.45	30.35	78.51	100.00	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	(6.0)

¹Promedio anual del periodo

FUENTE: Elaboración propia con base en: IFM, *International Financial Statistics*.

En este sentido, la necesidad de una Reforma Fiscal comienza desde finales de los años 60's, donde la primera transformación fuerte del sistema tributario tendió a la globalización del impuesto sobre la renta, se simplificaron los impuestos indirectos, vía la consolidación en el impuesto a las ventas, concluyéndose este proceso con la aprobación en 1979 de las leyes del IVA y de Coordinación Fiscal. Aunque estos cambios se dieron en un ambiente de relativa estabilidad macroeconómica, por lo que los objetivos perseguidos en esta Reforma Fiscal eran la

consecución de una mayor eficiencia y equidad del sistema tributario para la consolidación de las finanzas públicas. Sin embargo, también desde fines de los años 70's la petrolización de los ingresos públicos fue un factor de debilidad del sistema tributario pues pasó de constituir el 12.6% en 1977 a 26.8% en 1980 y este hecho ha sido fundamental para sostener la capacidad de pago del sector público. Asimismo, producto de la crisis de la deuda de 1982, se generó un descenso mayor de la capacidad tributaria del sector público, teniendo un doble efecto: por un lado, la crisis deterioró el ingreso real de los individuos, afectando la disposición para cumplir con las obligaciones impositivas y; por otro lado, los ingresos públicos dependieron cada vez más de los ingresos petroleros³.

En este sentido, las reformas o misceláneas fiscales implementadas a partir de 1979, no han modificado el estancamiento de los ingresos tributarios debido a que han descansado en el incremento sobre los gravámenes sobre el consumo (IVA e IEPS) o sobre los ingresos (ISR), sin que se modifique la carga fiscal la cual en si misma es contradictoria: altas cargas para unos y exenciones y tasas muy bajas para otros, como se aprecia en el siguiente cuadro:

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		GASTO	INGRESO		GASTO	INGRESO		GASTO	INGRESO	
			PERMANENTE	CONTRANSFER		PERMANENTE	CONTRANSFER		PERMANENTE	CONTRANSFER		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	100.0	100.0	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.

³ Aunque esto significa un incremento de los fondos disponibles en los momentos de reducción de otras fuentes tributarias en condiciones de crisis, ello no necesariamente significa un incremento sustantivo de la disponibilidad de fondos para el gasto público del sector presupuestario.

En esto radica la debilidad del sistema tributario mexicano, pues los incrementos del IVA, por ejemplo, no han repercutido significativamente en el nivel de captación⁴ y junto con las frecuentes crisis económicas ocurridas en los últimos 30 años, han tenido el doble efecto de bajar la recaudación fiscal e imponer límites en la capacidad de fiscalización y un destino improductivo de los ingresos públicos. Obviamente estas circunstancias imponen el establecimiento de un círculo vicioso donde una baja efectividad tributaria se explica por la limitada capacidad de generar ingresos, por lo cual se dispone de menores recursos para financiar políticas de desarrollo económico y social e inversiones necesarias para aumentar el potencial productivo de una economía.

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 promedio anual real de 0.36% para el periodo 2000-2008, con una participación de los mismos respecto a los ingresos ordinarios del sector público de 45.53% promedio anual para el mismo periodo⁷, el gasto neto total del sector público creció a una tasa real de 4.79% promedio anual, y los ingresos no tributarios en 18.42%.

⁴ Esto es lógico en tanto que una economía que destina su producción al consumo externo, entonces reduce su consumo interno y, por consecuencia, el ingreso tributario indirecto se reduce.

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%.

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

⁷ Sin embargo, hay que destacar que para 2008, los ingresos tributarios se situaron en 34.8% respecto a los ingresos ordinarios del sector público.

IV.- Conclusiones

Bajo el panorama de la hacienda pública en México es pertinente regresar a la pregunta inicial ¿cómo puede una reforma fiscal ser eficaz en sus objetivos de recaudar más para cubrir los gastos? De nueva cuenta, la evidencia nos muestra que no se puede incrementar el ingreso tributario cuando sus fuentes están deprimidas⁸, además de que el gasto generado por el sector público es insostenible en tanto no genera crecimiento por ser gasto improductivo⁹, entonces es de esperar que se requiera recaudar más para cubrir los balances, cuando la esencia de una reforma hacendaría debe estar ligada, en primer término, a una recomposición del gasto estrictamente necesario para impulsar y promover las capacidades productivas de las empresas y las familias, que lo haga eficiente y con efectos directos sobre el crecimiento económico, influyendo en el detalle de los gastos con efectos vinculantes en caso de incumplimiento de objetivos. Esta reforma debe ser dirigida por el Congreso en base a sus facultades constitucionales y señalada claramente en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. En segundo término, en base a la estructura de generación de ingresos aportados por el gasto, el aumento de los impuestos directos e indirectos hacen viable el incremento de los ingresos tributarios para sustituir las reducciones que ocurran en los ingresos no tributarios derivados de la caída de la producción petrolera.

Si los ingresos recurrentes del sector público son insuficientes para cubrir el gasto de operación, como ha sido el caso, los recursos de las generaciones futuras se están dilapidando en el presente; por lo cual, la sustentabilidad fiscal esta sujeta con alfileres y hacen que los costos del ajuste fiscal que se impulsen exclusivamente por el aumento de la recaudación se magnifiquen ante situaciones de crisis económicas como las de 2008. Por lo tanto, toda reforma fiscal debe estar basada en la sustentabilidad fiscal o equilibrio temporal que deben guardar los ingresos y gastos, pero con un análisis exhaustivo del cómo se está gastando y para que, básicos en los fundamentos económicos, y no sólo en la magnitud de los ingresos necesarios para cubrir el gasto, independientemente de su destino, pues hacerlo de esta manera, como se ha venido haciendo y

⁸ Esto es de suma importancia para el contexto de las economías emergentes como la mexicana: aun cuando se imponga una alta tasa impositiva para mejorar la recaudación, si no se generan los ingresos familiares suficientes, dicha tasa no lograra obtener su cometido. Al respecto, basta señalar que mientras la tasa real de crecimiento de la economía mexicana fue de 2.89% promedio anual para el periodo 2000-2008, los ingresos tributarios lo hicieron a un ritmo de 0.36%.

⁹Véase nota 1.

mostrándose en los últimos años, afectan los ingresos de las familias y limitan la disponibilidad de recursos para la demanda efectiva necesaria para un impulso económico, conduciendo a una ineficacia de la reforma tributaria.

En consecuencia, para conseguir una reforma sustantiva de las finanzas y la hacienda pública requiere considerarse en sus cuatro vertientes: i) Los balances fiscales (o cuantificación y modificación actual y esperada de la brecha entre los ingresos y los gastos recurrentes); ii) Los Ingresos tributarios no recaudados (o exenciones, tasas diferenciadas, regímenes especiales, subsidios y créditos fiscales y deducciones autorizadas); iii) El Impacto redistributivo de la política fiscal (o incidencia de los impuestos y el gasto público tanto en las familias conforme su nivel de ingreso como en la actividad económica en su conjunto) y; iv) El Federalismo fiscal (o la división del trabajo público y las potestades tributarias de los tres órdenes de gobierno).

V.- Referencias

- Banxico, (2010), ***Informe Anual***, México.
- Blanchard, Olivier J., (1990), “Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators”, ***OECD Working Papers***, No. 79, Paris.
- Buitter, William H., (1985), “A Guide to Public Sector Debt and Deficits”, ***Economic Policy***, V. 21, pp. 14-79.
- Musgrave, Richard A. y Peggy Musgrave, (1992), ***Hacienda Pública. Teórica y Aplicada***, McGraw-Hill, México.
- Talvi, Ernesto y Carlos Végh (Compiladores), (2000), ***¿Cómo Armar el Rompecabezas Fiscal? Nuevos Indicadores de Sostenibilidad***, BID, Chile.
- Turnovsky, S. and W. Fisher, (1995), “The composition of government expenditure and its consequences for macroeconomic performance”, ***Journal of Economics Dynamics and Control***, 19, pp. 747-786.